



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE

CICLO XXXII

TITOLO DELLA TESI

STATO, INDUSTRIA E CREDITO NELLA RIFLESSIONE GIURIDICA
NEGLI ANNI DELLA «GRANDE DEPRESSIONE».
UN'IPOTESI DI CONFRONTO TRA ITALIA E STATI UNITI D'AMERICA (1929-1939)

RELATORE

Chiar.mo Prof. Giovanni Cazzetta

DOTTORANDO

Dott. Stefano Malpassi

COORDINATORE

Chiar.mo Prof. Massimo Meccarelli

ANNO 2020

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE

1. Identità di soluzioni, diversità di contesti: una comparazione possibile..... 3
2. Crisi globale e ricadute in Italia. Alcune letture intorno alla «apparente resistenza» italiana..... 10
3. Roosevelt un «*new deal*» e i molti volti del «*brain trust*»: gli Stati Uniti sulla via per il fascismo?..... 16

CAPITOLO I

LA «RESISTENZA» DELLO STATO CORPORATIVO ALLA «CRISI DEL '29»

1. La «stagione Beneduce»: un intervento pubblico in forma privata..... 25
 - 1.1. L'avvento dell'IMI tra “salvezza” delle banche e riordino del credito industriale 35
 - 1.2. La creazione dell'IRI e l'intervento industriale: verso uno Stato imprenditore privato..... 44
2. La legislazione industriale degli anni Trenta: ridefinire la concorrenza 51
 - 2.1. Tutti d'accordo, nessuno d'accordo: interrogativi intorno alla normativa sui consorzi obbligatori..... 52
 - 2.2. La «mano tesa» agli industriali: la disciplina sulle autorizzazioni per nuovi impianti industriali 59
3. Verso una stagione duratura: le riforme di fine anni Trenta 65
 - 3.1. Un'organizzazione per il futuro: la legislazione bancaria del biennio 1936-1938 e la «trasformazione» di IMI e IRI in enti permanenti..... 67
 - 3.2. Tra incertezze e nuovi orizzonti: la dottrina giuridica al “cospetto” delle riforme di fine decennio..... 77

CAPITOLO II

«SOME PEOPLE HAVE CALLED OUR NEW POLICY FASCISM». ROOSEVELT, LA CRISI E L'«EARLY NEW DEAL»

1. «*A war against the emergency*». Arginare la crisi finanziaria estendendo l'influenza pubblicistica.....91
 - 1.1. Una *Reconstruction Finance Corporation* per salvare le banche: la prima traccia di “confusione” americana tra pubblico e privato? 100

1.2. Un problema comune, ripensare il credito: dall' <i>Emergency Banking Relief Act</i> del 1933 al <i>Banking Act</i> del 1935	112
2. Il <i>New Deal</i> tra governo dell'economia e collaborazione degli industriali: l'esperienza della NRA.....	124
2.1. Sfide inedite, mezzi inediti: le questioni giuridiche sollevate dal NIRA	128
2.2. La NRA: amministrazione, cooperazione, fascismo	140
3. “La sottile linea Roosevelt”: tra successo e insuccesso, incostituzionalità e riforma	146
3.1. Dalla <i>Section 7(a)</i> al <i>Wagner Act</i> : la consacrazione di una normativa sindacale americana nonostante l'incostituzionalità del NIRA	151
3.2. La SEC e la riforma del mercato tra « <i>cooperation</i> » e « <i>regulation</i> »: il <i>New Deal</i> in marcia verso la guerra e la sua fine	157

CAPITOLO III UNA RISPOSTA CORPORATIVA?

1. Oltre il ruolo marginale delle corporazioni: legislazione economica e teorie corporative negli anni Trenta	169
1.1. Le corporazioni e l'IRI: una relazione complicata, due esperienze da ripensare	179
1.2. Industria, Stato e corporativismo: gli “altri” anni Trenta?	183
2. « <i>Early New Deal</i> » and corporatism: which corporatism?	196
2.1. La NRA e il corporativismo: una storia vissuta, tante storie possibili	209
2.2. « <i>Administrative agencies</i> » e controllo del mercato: una soluzione non-corporativa o affermazione di un « <i>administrative corporatism</i> »?	218
3. Un successo duraturo e un denominatore comune: alcuni spunti per un sentiero di ricerca dalle riflessioni corporative al «diritto pubblico dell'economia».....	229
3.1. Il dibattito intorno all'indipendenza delle « <i>agencies</i> » negli Stati Uniti: una trasformazione «globale» del rapporto tra i poteri?	234
3.2. Dall'insuccesso alla riforma: Stato ed economia tra democrazia e tecnocrazie	241

BIBLIOGRAFIA	249
--------------------	-----

ELENCO DEGLI ATTI NORMATIVI E DELLE SENTENZE CITATE.....	281
--	-----

You will study the wisdom of the past, for in a wilderness of conflicting counsels, a trail has there been blazed. You will study the life of mankind, for this is the life you must order, and, to order with wisdom, must know. You will study the precepts of justice, for these are the truths that through you shall come to their hour of triumph. Here is the high emprise, the fine endeavor, the splendid possibility of achievement, to which I summon you and bid you welcome.

BENJAMIN N. CARDOZO

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Identità di soluzioni, diversità di contesti: una comparazione possibile. – 2. Crisi globale e ricadute in Italia. Alcune letture intorno alla «apparente resistenza» italiana. – 3. Roosevelt, un «*new deal*» e i molti volti del «*brain trust*»: gli Stati Uniti sulla via per il fascismo?

1. *Identità di soluzioni, diversità di contesti: una comparazione possibile.*

Questo lavoro si propone di indagare due esperienze giuridiche che, nel periodo di riferimento specificatamente ricostruito – gli anni Trenta del secolo scorso – sembrano collocarsi su piani apparentemente eterogenei: l'Italia fascista e il suo “progetto” corporativo, da una parte, e gli Stati Uniti e la loro consolidata tradizione costituzionale e democratica, dall'altra. Da un osservatorio storico, una semplice giustapposizione di vicende cronologicamente contigue non produrrebbe di per sé interesse; né apparrebbe opportuna o desiderabile una comparazione tendente ad uniformare queste due esperienze sotto il profilo della dimensione politica, anche alla luce della differente e indiscussa natura dei regimi osservati; tuttavia, condurre una ricostruzione attraverso le lenti del diritto permette di scovare due realtà in trasformazione, invero non così confliggenti come si potrebbe ritenere a un primo, sommario sguardo¹. Del resto, la prima metà del Novecento costituisce un particolare osservatorio storico-giuridico, ove la costante ricerca e l'affermazione di soluzioni nuove chiamate a far

¹ Gli studi storici, e in particolare quelli storico-giuridici, sono stati interessati negli ultimi anni da un importante ripensamento metodologico che ha visto emergere la rilevanza di un approccio «globale» ai temi del diritto. In questo sentiero che si va tracciando, ambisce a trovare la sua collocazione una comparazione tra esperienze apparentemente distanti come quelle indagate in questo lavoro, e questo proprio perché «le prospettive storico-globali dovrebbero aiutare nel cambiare, espandere, o integrare il contenuto e le forme della storiografia giuridica che hanno avuto origine da tradizioni nazionali, continentali, o tramite altre tradizioni». Al contempo, un'operazione di questo tenore consente non solo di ripensare in maniera più articolate talune vicende storiche, ma permette anche un simultaneo ripensamento degli stessi concetti e strumenti giuridici che vengono in rilievo in tali contesti: «ciò che la storia comparata enfatizza in questa “nuova” fase è la necessità “sistemica” di superare la concezione del diritto come fenomeno che i giuristi governano privilegiando i confini nazionali. Essa poggia su idee e proposte culturali che nel corso del Novecento hanno modificato la perdurante concezione ottocentesca del diritto». Il rapporto tra diritto, studi storici e comparazione è ripercorso accuratamente nelle sue evoluzioni metodologiche e disciplinari nei diversi contributi raccolti in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018. In particolare, qui si sono adesso citati rispettivamente i contributi di T. DUVE, *Storia giuridica globale e storia giuridica comparata. Osservazioni sul loro rapporto dalla prospettiva della storia giuridica globale*, cit., p. 152, e di L. LACCHE, *Sulla Comparative legal history e dintorni*, cit., p. 250.

fronte alla crisi del liberismo (almeno nella sua versione tradizionale, ottocentesca), rappresentano un tratto comune al di là delle peculiarità dei singoli contesti. Non secondario fu, come noto, il ruolo giocato dalla «grande depressione» che, colpendo in maniera tendenzialmente omogenea tutte le economie occidentali, si impose quale evento globale quanto (e forse persino più de') la da poco conclusa esperienza del primo conflitto mondiale. Proprio dalla «grande guerra» avevano iniziato a dipanarsi le alterne vicende economiche e finanziarie che portarono nel giro di qualche anno al tracollo delle borse mondiali e all'esplosione di una stagione, altrettanto drammatica, di depressione economica cui venne attribuito l'identico aggettivo di «grande»².

Con riferimento a questa lunga stagione deflattiva, che rappresenterà il contesto principale della nostra indagine, occorre fin da ora sottolineare che sebbene il «giovedì nero» ne rappresenti il momento simbolicamente più evocativo e tradizionalmente eletto a *dies a quo*, è però vero che «la crisi non seguì immediatamente il tracollo di *Wall Street*, e non fu esso a rendere irrimediabile la crisi. E neppure, almeno nella sua prima fase, tra il settembre 1929 e la prima metà del 1931, essa è spiegabile con un'insufficienza di moneta». Infatti, le motivazioni sottostanti questa crisi strutturale sembrano anch'esse non rispondere più o soltanto alle classiche dinamiche economico-finanziarie ma, al contrario, a un vero e proprio ribaltamento di paradigma ideologico prima ancora che tecnico-economico: «il disastro dipese da

² Non si può né si vuole qui ripercorrere in maniera esaustiva tutte le vicende che caratterizzarono le economie europee e quella statunitense a seguito della fine della prima guerra mondiale, molte delle quali anche strettamente legate al conflitto bellico stesso (si pensi, ad esempio al tema delle riparazioni di guerra). Tra i molti testi dedicati al tema ci limitiamo a segnalare qui un'opera peculiare, quella di Alvi, che offre una curiosa e avvincente ricostruzione della trasformazione dell'economia mondiale nei primi decenni del Novecento: G. ALVI, *Il Secolo Americano*, Milano, Adelphi Edizioni, 1996. Per quanto riguarda, l'incidenza anche "emotiva" che la crisi economica ebbe sul fluire della storia del Novecento, dobbiamo ricordare che essa venne ampiamente sottolineata dalla storiografia in materia, a partire anche dalla più risalente, che enfatizzava il momento del «crollo dei titoli azionari a Wall Street nelle drammatiche giornate dell'ottobre 1929», individuandovi una «frattura» e una svolta che «parvero segnare la fine di tutto un mondo, del mondo dell'Ottocento che era stato sì intaccato ma non gravemente colpito dalla guerra del 1914-18», con il conseguente venir meno de' «la convinzione ancora ottocentesca che la tecnica e la scienza fossero in grado di liberare l'umanità dai suoi mali e di aprire la via ad una nuova e più felice era. Ma dopo il "giovedì nero" [...] quella convinzione e quella serena fiducia scomparvero lasciando negli uomini un forte ed acuto senso di incertezza e di precarietà». Cfr. F. CATALANO, *New Deal e Corporativismo fascista di fronte alle conseguenze della "grande crisi". Discussioni storiografiche*, in *Il Movimento di liberazione in Italia*, Vol. 87 (1967), cit., p. 3.

come il Mercato Mondo s'inceppò senza che i consumi durevoli del Secolo Americano riuscissero a divenire stabili: fallì la transizione dal vecchio Mercato Mondo al Secolo Americano»³.

Per avere da parte delle società occidentali una risposta qualitativamente diversa alle difficoltà poste da questa “rivoluzione” del «Mercato Mondo» si dovrà attendere, tuttavia, qualche anno. Negli Stati Uniti d'America, ad esempio, in risposta agli eventi del «giovedì nero» l'amministrazione Hoover – che precedette l'avvento del «nuovo corso» rooseveltiano – tentò, per lo più invano, di dare soluzione a problemi inediti con strumenti oramai superati e insufficienti per una crisi di tali dimensioni e caratteristiche. L'idea di favorire la ripresa delle fasce più alte della struttura economica americana, ad esempio, nutrendo la convinzione che da essa dipendesse poi un'automatica ricaduta positiva per l'intera società non si rivelò corretta; e così l'istituzione della *Reconstruction Finance Corporation* (RFC), che tra le politiche di Hoover rappresentò l'iniziativa di maggior successo (se non altro per il fatto che sopravvisse all'avvento del *New Deal* che ne rimodellerà, però, poteri e funzioni), un'agenzia incaricata di “salvare” le banche, apparve tuttavia fortemente ancorata ad una visione che tendeva a evidenziare la natura episodica e non strutturale dell'intervento che il governo americano doveva mettere in campo quale risposta alla crisi in atto. E se la crisi economica mondiale non lasciò indenne neppure l'Italia, occorre però far menzione del fatto che qui, già da qualche anno, si era cominciato a fare i conti anche con un'altra tipica crisi novecentesca: quella dello Stato⁴.

³ G. ALVI, *Il Secolo Americano*, cit., p. 349. «Inattenti al disastro» – prosegue Alvi – «i più nei Club erano devoti all'ottimismo; navigavano negli estetismi dei ricchi». Il vertiginoso crollo di *Wall Street*, avvenuto il 24 ottobre 1929, non fu un evento improvviso e da solo sufficiente a scatenare una crisi estesa come quella che si ebbe negli anni a seguire. Molti studi hanno ricostruito le vicende delle economie mondiali dei primi trent'anni del secolo che hanno preceduto e contribuito al verificarsi del tristemente noto «*black Thursday*»; la crisi finanziaria che stava colpendo le banche un po' ovunque nel mondo occidentale, trovò nell'atteggiamento astensivo della *Federal Reserve* terreno fertile per sentenziare non solo il fallimento di molte imprese private ma anche l'inizio della fine da parte delle istituzioni pubbliche, di quell'atteggiamento non interventista che rispecchiava l'ideale classico del mercato capace di regolarsi da sé, e che vedeva nelle fasi di crisi un momento di “depurazione” del mercato stesso. Come detto, il crollo della borsa non fu sufficiente a far esplodere di per sé una crisi epocale, il «giovedì nero» venne infatti superato e la borsa riprese valori “normali”. Cfr. D. PRETI, *Storia Economica Contemporanea*, II Edizione, Padova, Cedam, 2005, cit., p. 292 e segg.

⁴ È impossibile qui non richiamare, ad esempio, le prime e più autorevoli “diagnosi” di tale crisi come quella di Santi Romano (S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella Regia Università di Pisa. Letto il 4 novembre 1909*, Pisa, Tipografia Vannucchi, 1909) o quelle di Giuseppe Capograssi (ad es. G. CAPOGRASSI, *Saggio sullo Stato* (1918), ora in *Scritti minori*, Vol. I, Milano Giuffrè, 1950). Per un profilo generale sulla cultura giuridica della “crisi”, cfr. P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico – 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000. Lo stesso Grossi, in un articolo dedicato invece a Filippo Vassalli, offre

Una delle soluzioni approntate a tale istanza dal regime fascista, già a partire dai primi interventi normativi del biennio 1925-1926, fu rappresentata dal tentativo di dare forma istituzionale a quelle teorie corporative, che proprio in quegli anni avevano trovato grande diffusione nel mondo e che ebbero proprio nella peculiare declinazione fascista una delle maggiori, se non la principale, manifestazione: una soluzione, quella del corporativismo fascista, che di lì a poco si trovò a sembrare (un po' per caso, un po' per sua stessa ambizione) persino esemplare agli occhi di un mondo impegnato a dar forma ad altre e diverse, più o meno concrete, realizzazioni⁵. Tale scelta giuridico-ideologica operata dal regime fascista costrinse, perciò, un'intera generazione di giuristi ad affrontarsi sull'identico "campo di battaglia" delle teorizzazioni corporative. Il risultato che ne scaturì, fu il manifestarsi di visioni tutt'altro che unitarie: al contrario, una molteplicità di declinazioni e interpretazioni della stessa furono elaborate in quegli anni, dando voce a teorizzazioni provenienti dalle più disparate estrazioni culturali e legate alle più variegate convinzioni ideali, giuridiche e politiche⁶.

La «crisi del '29» sembrò rafforzare l'esigenza di ripensare le coordinate dell'ordine giurispolitico: il concetto di proprietà, le relazioni tra Stato ed economia, le relazioni tra pubblico e privato e tra Stato e iniziativa individuale, furono tutti temi che vennero messi in discussione. Pur non interessati da un cambio tanto radicale di regime, argomenti analoghi avevano iniziato ad emergere e ad imporsi al centro del dibattito giuridico e politico anche negli Stati Uniti, ove l'avvento della «grande depressione» impose un definitivo ripensamento del liberalismo tradizionale. Il capitalismo del «Secolo nuovo» (di quello che Alvi chiama il «Secolo Americano»), infatti, si era oramai affermato come un sistema economico basato sull'incremento dei consumi e che pertanto perseguiva una «massificazione» della ricchezza;

un'immagine evocativa delle discussioni sulla crisi nella scienza giuridica italiana: «il sasso lanciato con forza da Santi Romano, nel 1918, nel bel mezzo della piccionia dei giuristi, e che lo stesso Romano aveva mancato di raccogliere per le sue costruzioni pubblicistiche, stava tuttavia dando i primi frutti nelle coscienze più sensibili: il diritto ricominciava ad essere agganciato, più addietro delle cristallizzazioni politiche, nel cuore del sociale, e ne son traccia sicura i fermenti che lo storico riscontra nitidi nel ventennio corrente fra le due guerre mondiali». Cfr. P. GROSSI, *Il disagio di un 'legislatore' (Filippo Vassalli e le aporie dell'assolutismo giuridico)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVI (1997), cit., p. 383.

⁵ Cfr. da ultimo, M. PASETTI, *L'Europa Corporativa. Una storia transnazionale tra le due guerre mondiali*, Bologna, Bononia University Press, 2016.

⁶ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990.

la spinta a trasferire il potere economico dalle élite finanziarie ai consumatori – che assumevano sempre più anche il ruolo non secondario di «pubblica opinione» – necessitava perciò di un ordine, e di un ordine nuovo: «il Capitalismo non è a-gerarchia, ché anzi divinizza e invidia la gerarchia del denaro, ma confusione tra lo spirituale e l'economico. Il Capitalismo è appunto l'economicizzazione dell'essere felici, confusione tra due campi della vita, loro continuato disordine»⁷.

Il quesito centrale a cui tentare di rispondere di qua e di là dell'oceano divenne pertanto il medesimo: come ripensare il capitalismo in crisi?

Accomunare queste due esperienze dai contorni apparentemente confliggenti comincia, così, ad assumere una prima valenza. Infatti, dando uno sguardo anche fugace al panorama legislativo che si venne a delineare nei due Paesi durante gli anni della «*great depression*», si possono intravedere molte più somiglianze che divergenze: un sempre più imponente intervento dello Stato in campo economico, il ricorso a politiche protezionistiche dell'industria, una simile riforma dei sistemi bancari e finanziari, furono vicende legislative (e culturali) tutte egualmente protagoniste nel corso degli anni Trenta. In particolare, l'affermarsi di una sempre più articolata organizzazione amministrativa dell'economia sembra avvicinare due esperienze in realtà fino ad allora debitorie di modelli e teorizzazioni decisamente divergenti: in Italia, ad esempio, fu proprio la nascita di due peculiari enti, l'Istituto mobiliare italiano (IMI) e l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) che con la loro costituzione, rispettivamente nel 1932 e nel 1933, e poi con la loro «stabilizzazione» nel 1937, rappresentarono la «prima tappa del processo formativo dell'economia pubblica italiana», e la vera chiave di volta in materia di organizzazione del credito e della produzione industriale, poiché con essi «mutò la filosofia politica dell'intervento statale»⁸. L'incidenza di questi che verranno poi definiti – non senza qualche incertezza dottrinale sul punto – «enti pubblici economici», rappresenterà la principale linea di intervento dello Stato in materia di regolazione dell'economia e, pur non stravolgendo il modello a «base ministeriale» dell'amministrazione, finirono per avvicinare l'esperienza italiana al contesto americano nel quale sempre più e contemporaneamente le

⁷ G. ALVI, *Il Secolo Americano*, cit., pp. 432 e 433.

⁸ F. BELLÌ, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, in BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981, cit., p. 223.

«*agencies*» di tradizione anglosassone ebbero ampio sviluppo⁹. La soluzione immaginata al perdurare della stagnazione economica, infatti, affondava anche in America le radici in una sempre più diffusa teorizzazione dei compiti regolatori da affidare alle amministrazioni in campo economico: l'esperimento di una *National Recovery Administration* (NRA), prima, e di una *Securities and Exchange Commission* (SEC), poi, si inserirono in questo solco ideale, portando avanti progetti diversi di stabilizzazione del mercato e di governo della produzione. In particolare la vicenda della NRA, attraverso una deciso favore per quello che veniva definito «*industrial self-government*», provò a realizzare sotto l'egida del governo un sistema di accordi tra produttori per favorire l'occupazione e impedire quella «*unfair competition*» considerata il principale *outcome* del sistema liberale e liberistico di *laissez-faire*. È qui evidenziabile, quindi, un ulteriore livello di comparazione tra le due esperienze, vivendo anche l'Italia una peculiare stagione legislativa chiamata a regolare la produzione attraverso la previsione di «sindacati industriali» e offrendo al governo il potere di autorizzare o meno la realizzazione di nuove strutture produttive.

Se in entrambi i contesti questi istituti furono il segno o meno della potenziale attuazione corporativa che sarebbe potuta passare – come vedremo – anche da una loro lettura in tal senso, ciò che appare evidente fu la quasi totale inefficacia o il definitivo fallimento cui vennero condannate da diverse scelte politico-legislative o da resistenze giurisdizionali, frutto di una generale incomprendimento, sia da parte del ceto giuridico che degli industriali, sulle effettive mire economico-produttive perseguite dal regime fascista, da una parte, e dal governo di Roosevelt, dall'altra. Tuttavia, in Italia la legislazione consortile ci affidava comunque il segno di una «politica corporativa» che «passò da una fase meramente sindacale (1923-32), ad una fase in cui l'interesse per il mondo della produzione fu dominante (1933-43)»¹⁰, mentre in America la pur breve esperienza della NRA aveva segnato alcuni “passi avanti” nella disciplina

⁹ M. SALVATI, *The long history of corporatism in Italy: a question of culture or economics?*, in *Contemporary European History*, 15, 2 (2006), cit., pp. 227-228. Durante e dopo la guerra l'interventismo aumenta e gli enti pubblici si mostrano strumenti adatti anche alla modernizzazione già in parte perseguita da Nitti e che vedrà poi nel fascismo terreno fertile.

¹⁰ G. GUALERNI, *La politica industriale fascista – volume primo (1922-1935)*, Milano, Istituto Sociale Ambrosiano, 1956, cit., p. 115. Partendo da tale presupposto Gualerni pone un interrogativo interessante: «da queste due condotte nascono dunque due politiche industriali diverse? Una ufficiosa del Governo e diretta dagli industriali stessi; una ufficiale del fascismo e del tutto teorica?».

giuridica del lavoro e dell'economia da cui, fallimento o meno, appariva comunque difficile poter tornare indietro.

Infine, seppur differenti nei loro tratti più tecnici e nei loro risvolti economici ma comuni sia per la contemporanea affermazione sia per il loro lungo perdurare ben oltre la fine dei rispetti “regimi” e della stessa crisi economica che le aveva generate, furono le riforme bancarie. Se, infatti, «la politica monetaria americana mostra una linea ininterrotta di sviluppo» che da una struttura totalmente liberalizzata e frammentaria finì per sancire «l'attribuzione delle leve della politica monetaria e creditizia allo Stato» e persino una fino ad allora inimmaginabile «subordinazione di essa ai fini della politica economica»¹¹, in Italia la riforma bancaria del 1936-1938 completava la riorganizzazione creditizia avviata con gli «istituti Beneduce» e ne sanciva una peculiare «pubblicizzazione» dei fini, ponendo «al vertice del sistema bancario un'autorità politica che ha amplissimi poteri sia per quanto concerne l'accesso al mercato sia per quanto riguarda le scelte gestionali delle banche»¹², finendo per dotare il Paese di «un sistema di formazione e di attuazione dell'indirizzo politico più complesso e più ambiguo», destinato a durare nel tempo anche (e soprattutto) in epoca repubblicana¹³.

Ma ad aumentare la complessità dell'operazione ricostruttiva che si vuole tentare in questo lavoro contribuisce un elemento che costituisce, al contempo, anche la ragione di premiente interesse per una comparazione tra queste esperienze, e che è rappresentato dalla diffusione, seppur con forme diverse, delle teorie corporative nel dibattito giuridico-culturale, tanto in Italia quanto negli Stati Uniti. Fino ad oggi ritenuto tendenzialmente non rilevante ai fini dell'analisi delle risposte alla crisi economica italiana, il dibattito sul corporativismo visto da un osservatorio esterno – quello statunitense – ci offre invero la possibilità di entrare

¹¹ F. VITO, *I nuovi indirizzi di politica economica negli Stati Uniti d'America*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, Anno XLII, Vol. V, fasc. III (maggio 1934), cit., p. 384. Vito tendeva a sottolineare come anche in America «la vasta riforma monetaria e creditizia trae diretta origine dalla esigenza di stabilire la moneta manovrata a sostegno dell'economia manovrata e non trova giustificazione quale semplice mezzo di lotta contro la crisi». Cfr. IVI, cit., p. 386.

¹² R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, in *Banca Impresa Società*, Anno XXXI, fasc. 3 (2012), cit., p. 357.

¹³ Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, La Nuova Italia, 1979, cit., p. 98. Poiché «la legge bancaria si preoccupava di introdurre un'unità nell'indirizzo politico e nel controllo dell'attività creditizia, ma tentava di raggiungere questo risultato attraverso una allocazione dell'indirizzo politico assai più articolata di quella propria, fino ad allora, del regime», ecco che ben si spiega la diversa e complessa lettura che di tale norma può essere offerta nel contesto costituzionale democratico.

in contatto nella riflessione teorica (tanto italiana, quanto americana) con più corporativismi, tutti egualmente degni di attenzione e rilevanza al di là della loro incidenza pratica. Infatti, la considerazione che gli osservatori americani riservarono alla risposa fascista se non fu tale da far pensare alla ricerca di un modello da ricalcare integralmente, è però altrettanto vero che segnalava un deciso interesse da parte di molti giuristi a comprendere l'esperienza italiana per ricavarne soluzioni e suggerimenti spendibili anche nella crisi statunitense. Proprio intorno alla definizione di «corporativismo» e del suo ruolo nell'elaborazione di modelli nuovi di organizzazione giuridica ed economica, il partire dalla ricostruzione delle diverse soluzioni approntate alla crisi economica – che è anche crisi strutturale del capitalismo liberale – ci permetterà di individuare l'esistenza di una molteplicità di declinazioni ideali della riflessione corporativa, che in parte si rispecchiano inevitabilmente nelle soluzioni multiformenti che, come vedremo, entrambe le esperienze finirono per elaborare e mettere in pratica. Ma una cosa pareva certa: agli occhi di molti l'Italia sembrava «resistere» alle crisi che l'assediavano.

2. *Crisi globale e ricadute in Italia. Alcune letture intorno alla «apparente resistenza» italiana.*

«La crisi – siamo, ormai, abituati a parlarne come d'un mitico personaggio – è venuta al mondo nell'autunno del 1929. La prima legge sindacale e corporativa italiana è del 3 aprile 1926; la Carta del Lavoro del 21 aprile 1927; d'un periodo, cioè, in cui l'economia italiana, nonché dare segni di stanchezza o di cedimento, era entrata, con la coraggiosa smobilitazione delle cosiddette bardature di guerra, in quel vigoroso processo di assestamento, che doveva permetterle di sostenere con fermezza il contraccolpo del crollo americano. Queste date valgono a stabilire che il corporativismo non ha alcuna parentale, né prossima né lontana, con la letteratura gialla degli economisti della crisi. È un ordine a sé, sorto da un'elaborazione originale d'alcuni aspetti della società contemporanea, formato per esigenze permanenti della produzione moderna, così come, agli occhi del legislatore fascista, si presentarono prima della crisi. Si è trovato ad affrontare la crisi, saggiando, in un periodo di sconvolgimenti improvvisi e disordinati, l'intima bontà dei principi che l'informano e la sostanziale resistenza degli istituti

destinati ad attuarlo; ma non fu escogitato, costruito, “messo su”, a somiglianza d’uno qualunque dei miracolistici piani venuti in moda dal connubio rinterzato del *kolossal* tedesco, del *bluff* americano e del messianico russo, per affrontare la crisi¹⁴.

Con queste parole pronunciate dalle colonne della “sua” rivista «*Critica Fascista*», Giuseppe Bottai affrontava quel fenomeno che (siamo infatti già nel 1932), aveva oramai raggiunto anche il nostro Paese e fatto breccia all’interno del dibattito giuridico e politico italiano: la crisi economica. Il giudizio è netto, sferzante: la crisi non ha alcuna parentela con il corporativismo; al contrario, essa è la riprova della bontà dell’«ordine nuovo», alla luce della capacità di resistenza che esso aveva fino ad allora dimostrato proprio nei confronti della stessa recessione. Di questa «resistenza» si faceva allora (e si è fatto poi) un gran parlare: se è pur vero che, con riferimento ai dati economici puri, oramai la storiografia e la scienza economica hanno riconosciuto il carattere per lo più «apparente» di questa resistenza, poiché in Italia una minor sofferenza agli effetti della crisi era dovuta in massima parte al diverso (e minore) grado di sviluppo industriale e soprattutto finanziario ivi raggiunto nei primi trent’anni del Novecento rispetto agli altri paesi industrializzati e non ad un diverso ordine capace di mitigarne la portata¹⁵, appare opportuno, però, provare a ricostruire il dibattito sorto intorno ad un altro (e forse per noi più rilevante) quesito: fu egualmente «apparente» anche la tipicità della risposta corporativa alla crisi rispetto alle soluzioni del passato?

Il vero successo agli occhi del mondo risiedeva, infatti, nel carattere di novità rispetto alle tradizionali forme di organizzazione politica che il fascismo propagandava e nella sua apparente capacità di pacificare il sociale, prima ancora che l’economico. La storiografia ha evidenziato a lungo i legami della politica economica fascista, nei suoi tratti salienti, con le

¹⁴ G. BOTTAI, *Il corporativismo e la crisi economica*, in *Critica Fascista*, Anno X, No. 23, (1 dicembre 1932), adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e “Critica fascista”*, Vol. II, Firenze, Landi, 1980, cit., p. 780. Lo stesso Bottai ebbe a chiarire come nel dibattito sulla crisi «il Fascismo s’è tenuto lontano dalla polemica» perché «nell’ordine corporativo, da esso fondato, i suoi uomini [...] hanno trovato un *ubi consistam* solido, sicuro, dai ben segnati confini, su cui far leva contro ogni effetto disgregatore, materiale e ideale, della crisi», e poiché l’ordine corporativo «s’è mantenuto fedele alle origini», adesso appariva se non pretestuoso, persino «inutile tentare di addossargli la responsabilità dell’intervento dello Stato nella vita economica», *IVI*, cit., p., 781-782.

¹⁵ Come di sovente sottolineano gli storici, «se gli effetti della Grande depressione apparvero insomma più lievi, fu essenzialmente perché un livello inferiore di sviluppo economico rese meno drastica la caduta» cfr. M. PASETTI, *L’Europa corporativa*, cit., p. 185.

classiche dinamiche liberali (e liberiste) ancora maggioritarie nei primi decenni del secolo. A riprova del fatto, veniva messa in luce soprattutto la posizione espressa da Mussolini che, in molti discorsi pubblici pronunciati nel corso degli anni Venti e ancora alle porte della «crisi del '29», affermava una convinta e decisa volontà di mantenere il fascismo proprio sulla tradizionale rotta del *laissez-faire* di stampo liberista, ritenuto il modello teorico più adatto alla realizzazione delle finalità del regime¹⁶. Inoltre, la regolamentazione sindacale già inaugurata con la legge 3 aprile 1926, n. 563, era stata letta e continuava ad apparire da una certa angolazione, soprattutto come una vera e propria «mano tesa» alla grande industria da parte del regime¹⁷. Proprio nella volontà di interpretare e forzare la nuova dinamica corporativa in tale direzione può quindi leggersi anche il sostegno che, da parte loro, molti degli economisti liberali accordarono fin da subito al regime¹⁸.

Tuttavia, anche quando, con l'avvento definitivo della crisi, un cambiamento di rotta si era palesato inevitabile, secondo molti ciò non avrebbe comunque portato nella dottrina economica una vera e propria rottura con le teorie classiche; al contrario per molti economisti è possibile parlare anche qui di una – ancora una volta – solo «apparente» fascistizzazione delle teorie tradizionali¹⁹. È forse così spiegabile il perché anche la storiografia abbia continuato a

¹⁶ Mussolini nel corso degli anni Venti pronunciò due discorsi dove si esaltava con ferma convinzione la superiorità dell'economia di mercato libero. Cfr. B. MUSSOLINI, *Discorso di Udine* (1923), in ID., *Scritti e discorsi*, 1934; e ID., *Discorso del 23 luglio 1928*, entrambi adesso citati in G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 20. In definitiva, però, le posizioni in materia economica di Mussolini non furono mai dettate da particolari convinzioni teoriche quanto piuttosto dalle opportunità politiche del momento: «quali che fossero poi le idee di Mussolini sui temi economici, non si può certo dire che ne avesse maturate di proprie, anche in quanto non annetteva di per sé molta importanza a un indirizzo piuttosto che a un altro. Ciò che per lui contava era quale di essi avrebbe potuto risultare tatticamente più vantaggioso per gli obiettivi squisitamente politici che pensava di raggiungere a seconda dell'aria che tirava. Dando per scontato, in via pregiudiziale, che l'economia italiana dovesse svilupparsi nell'alveo di un sistema capitalistico, si trattava pertanto di orientare l'itinerario in funzione di quanto egli considerava, di volta in volta, più idoneo e conveniente per l'attuazione dei suoi specifici propositi». Quindi ecco spiegate le varie preferenze accordate nel tempo sia «a un indirizzo tendenzialmente produttivistico-liberista», sia a «un'organizzazione produttiva imperniata su grandi concertazioni di tipo monopolistico, in nome dei "superiori interessi" dello Stato». V. CASTRONOVO, *Un profilo d'insieme*, in ID. (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011, cit., p. 9 e segg.

¹⁷ Cfr. E. ROSSI, *I padroni del vapore*, Bari, Laterza, 1955; e P. MELOGRANI, *Gli industriali e Mussolini. Rapporti tra Confindustria e fascismo dal 1919 al 1929*, Milano, Longanesi, 1972.

¹⁸ Cfr. R. FAUCCI, *Dall'«economia programmatica» corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVIII, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo I (1999), cit., pp. 18-20.

¹⁹ «La maggior parte degli economisti scelgono la strada di chiamare corporativa la propria concezione dell'economia, magari formatasi molti anni prima che di corporativismo si cominciasse a parlare. In altri termini, aggiungono il termine senza cambiare la sostanza». Cfr. IVI, cit., p. 26. C'è anche chi negli anni Trenta metteva

lungo a leggere nell'economia del regime una semplice declinazione, una mera "vestizione" nominalmente corporativa, delle teorie economiche classiche. Questa convinzione era – e in parte a ragione – alimentata dal fatto che del corporativismo già negli anni della sua formazione venivano offerte le più disperate interpretazioni: questa molteplicità di vedute sembrava a molti risolversi in un sostanziale «bluff»²⁰. Se da una parte si giungeva pertanto alla conclusione che la «riforma corporativa» aveva prodotto essenzialmente «molto chiasso per nulla»²¹, dall'altra si sottolinea ancora una volta la non originalità della presenza dello Stato sulla scena economica, e perciò neppure questo giustamente valse – e tutt'ora vale – da solo a dimostrare la peculiarità della risposta fascista nei confronti della crisi economica.

Molte delle misure approntate dal regime furono, in effetti, comuni ad altri paesi egualmente e contestualmente investiti dalla crisi. Nel periodo infrabellico si assiste ad un cambiamento generale in economia: «il perdurare della stagnazione o la ripresa» non rispondono più alle tradizionali regole e cicli del mercato ma iniziano ad essere «direttamente collegati agli interventi pubblici»²². Sembra farsi largo, perciò, il definitivo abbandono, più o meno consapevole, «in tutte le nazioni a struttura capitalistica» di quel *laissez-faire* che, «pur chiamandosi con nomi diversi e palesandosi con diverse bandiere», era stato ovunque e fino ad allora uno degli assi portanti degli Stati occidentali: con la «crisi del '29» si avvia, al contrario, in «un processo di simbiosi ben più complesso» tra Stato e mercato oramai improcrastinabile²³.

Tutto questo non poteva, pertanto, non costituire almeno in parte un'inversione di tendenza rispetto al passato; lo stesso Rosselli coniando la definizione di «bluff» riconosceva

apertamente in guardia dagli economisti liberali divenuti appassionati di corporativismo perché «il corporativismo degli economisti liberali non è, né più né meno, che il loro vecchio liberalismo», riducendolo così a «un mero sistema di politica economica; sistema, precisamente, di intervento nel quale, invano, si cercherebbero dei caratteri peculiari rivoluzionari o riformistici» V. CONSIGLIO, *Dell'intervento in economia*, in *L'economia italiana*, aprile 1934, adesso in O. MANCINI – F. PERILLO – E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. II*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982, cit., p. 507.

²⁰ Cfr. C. ROSSELLI, *La riforma corporativa spiegata agli industriali*, in *Giustizia e Libertà* (19 ottobre 1934), adesso in ID., *Scritti economici sul fascismo*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004, cit., p. 81.

²¹ IVI, cit., pp. 83.

²² G. GUALERNI, *Industria e fascismo. Per una interpretazione dello sviluppo economico italiano tra le due guerre*, Milano, Vita e Pensiero, 1980, cit., p. 79.

²³ IVI, cit., p. 80. Sul rapporto tra teorie classiche e nuovo intervento dello Stato vd. anche R. FAUCCI, *Dall'«economia programmatica» corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, cit., pp. 9-10.

comunque il realizzarsi di un cambio di orizzonte, pur rimanendo scettico di fronte all'incidenza delle politiche del regime: «non si vuol dire che nessun mutamento si sia verificato in questi ultimi anni nella organizzazione economica e sociale italiana [...] ma i mutamenti non hanno nulla di originale né di veramente organico; non toccano alla base la costituzione sociale; e sono quasi sempre empirici, imposti più dalla crisi economica che da una precisa volontà di riforma»²⁴.

Se una parte degli osservatori non lessero, pertanto, un'inversione di rotta nelle vicende italiane degli anni immediatamente seguenti al «*black Thursday*», ben altra considerazione offrivano i teorici corporativi dei mutamenti prodotti dalla crisi economica in atto, offrendo risposte ben differenti alle loro, ma anche tra loro. La scienza economica si mobilitò sotto il fascismo per elaborare, infatti, anche in campo economico, una «terza via» capace di trovare soluzione al capitalismo in crisi attraverso «la ricerca, in definitiva, di una concezione, oltre che di una struttura corporativa, che andasse al di là del regolamento del rapporto di lavoro e fosse il preludio ad un regolamento generale della produzione»²⁵. Occorre sottolineare la capacità di alcuni tra questi autori di riconoscere una natura qualitativamente diversa della crisi economica in atto rispetto al passato. Voce già ricordata e di sicura importanza anche per il ruolo che assumerà nella diffusione delle idee corporative fuori dei confini nazionali è quella del Bottai: «che questa crisi sia una crisi come le altre, che la precedettero, è ancora da dimostrare», affermava ancora nel 1932. Questo carattere inedito della «grande depressione», si rifletteva soprattutto sulle interpretazioni che di essa venivano offerte e che, come detto, è impossibile ricondurre ad unità²⁶. Le «diagnosi» furono, pertanto, molteplici, provenendo da osservatori tra loro molto eterogeni, e che comprendevano – sembra confermare anche lo stesso Bottai – persino quella dottrina liberale che, non arrendendosi alla sua definitiva crisi,

²⁴ C. ROSSELLI, *La riforma corporativa spiegata agli industriali*, cit., p. 83.

²⁵ E. ZAGARI, *Introduzione*, in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo*, Vol. I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982, cit., p. 27.

²⁶ Bottai acutamente osservava come nel «teorizzare» la crisi, «le divergenze cominciano quando la diagnosi si approfondisce nella ricerca delle cause del male e dei caratteri del suo decorso; più ancora, quando dalla diagnosi si passa alla prognosi. I giudizi, allora, anziché essere riservati, come suole avvenire nei casi gravi, scoppiano in una zuffa di tendenze. Ci sono gli omeopatici e gli allopatici, i medici pietosi e i medici spietati, quelli che prescrivono la dieta e quelli che indicano l'iperalimentazione. Tutto il ricettario è stato rispolverato». Cfr. G. BOTTAI, *Il corporativismo e la crisi economica*, cit., p. 781.

si ammantava ora del termine nuovo «corporativo» per continuare a riproporre antiche soluzioni; ma accanto a questi, tante voci comunque diverse tra loro erano quelle dei teorici del corporativismo i quali condividevano, però, «il rifiuto della scienza economica tradizionale e l'affermazione della necessità di porre su basi nuove l'articolazione di una nuova scienza» quale comune punto di partenza dei successivi svolgimenti teorici e quale «carattere unificante» della riflessione corporativa, in generale²⁷.

La «diagnosi» di Gino Arias, ad esempio, rappresenta un interessante osservatorio da cui è possibile ricavare un'analisi puntuale delle peculiarità della crisi in corso e del processo corporativo in atto, di cui egli fu sostenitore instancabile. Egli affermava, infatti, come «la crisi attuale è una crisi di struttura dello organismo economico» e che essa costituiva pertanto un «evento storico a lunga durata» che avrebbe avuto un lento decorso caratterizzato da «soste e riprese», con la conseguenza che «non potrà essere definitivamente risolta, se non saranno eliminati, o almeno fortemente attenuati, i difetti costituzionali dell'attuale struttura economica». Si trattava pertanto di una crisi non soltanto economica ma, come detto, «di struttura» che investiva primariamente l'ordinamento politico e giuridico. Il fondamento e le ragioni della crisi in corso non potevano, quindi, essere ricondotte alle classiche dinamiche di crescita-recessione come a lungo fatto dalla dottrina classica, e questo perché ad essere andato in crisi era stato proprio un sistema economico nel suo complesso, fedelmente ancorato alla tradizionale dinamica della «non interferenza». A ben vedere, la «crisi del '29» sanciva non solo la fine di un modello economico ma anche, al contempo, giuridico: «crisi economica liberale, in tutti i suoi complessi e collegati ordinamenti; questo il vero significato storico della crisi»²⁸. Nel solco di questa crisi veniva definitivamente smascherata l'insufficienza della costruzione liberale e si innestava la riflessione corporativa, che – secondo alcuni – nell'autodisciplina della produzione affidata ai produttori vedeva una soluzione «imposta dalla logica e dallo sviluppo delle cose», l'unica risposta idonea a tenere testa alle domande regolative del presente e che pertanto permetteva di «introdurre l'ordine nell'economia». E se infatti era ormai evidente che «il liberalismo economico messo di fronte alle esigenze della guerra e alle

²⁷ E. ZAGARI, *Introduzione*, cit., p. 27.

²⁸ G. ARIAS, *Il significato storico della crisi economica*, in *Gerarchia*, Anno XI, No. VI (giugno 1931), cit., pp. 484, 485 e 486.

difficoltà del dopo-guerra si [era] mostrato inadatto a superarle», le soluzioni concretamente prospettabili erano, da una parte, la statalizzazione dell'intera economia nazionale e, dall'altra, quella corporativa. Soltanto quest'ultima, però, si stagliava al contempo «contro l'idea liberale, che svalutava il lavoro, considerandolo una merce, ed il salario una merce di mercato, e contro il marxismo che il solo lavoro e particolarmente quello manuale proclamava fonte di produzione»²⁹.

La fiducia era riposta nella convinzione che la fase sindacale avrebbe palesato il proprio successo nel pacificare gli equilibri sociali mettendo in ordine capitale e lavoro, per poi estendere la propria portata salvifica «anche al di fuori del mercato del lavoro» per merito della «azione equilibratrice e livellatrice dell'ordinamento corporativo» il quale «più andrà manifestandosi col subentrare della fase corporativa vera e propria alla fase sindacale». E se l'ordinamento corporativo si sarebbe così mostrato anche un efficace argine nei confronti della congiuntura economica negativa, ciò avrebbe portato il regime e suoi teorici a sostenere a gran voce che «la nostra politica economica volta a fronteggiare la crisi può ben dirsi corporativa»³⁰.

3. Roosevelt, un «new deal» e i molti volti del «brain trust»: gli Stati Uniti sulla via per il fascismo?

Quando nel novembre 1932 Franklin Delano Roosevelt vinse le elezioni presidenziali, la crisi economica stava flagellando gli Stati Uniti da oramai oltre tre anni. Era in un questo contesto di «emergenza» che lo stesso Roosevelt aveva trovato terreno fertile, non solo per

²⁹ M.A. D'AMBROSIO, *Natura giuridica ed economica della corporazione*, in *Studi in onore di R. Dalla Volta*, Firenze, Casa editrice poligrafica universitaria, 1936, cit., p. 186. Ma si legga anche in proposito lo stesso Arias che afferma: «o noi riusciamo ad eliminare, o almeno ad attenuare fortemente, questa ragione permanente di crisi e di perturbamenti economici, dominando gli egoismi particolari, richiamando lo stato alle sue funzioni di vigilanza, di coordinamento e orientamento delle iniziative economiche, di moderazione delle immoderate ambizioni degli individui e sopra tutto dei gruppi, monopolistici o meno, o la crisi economica mondiale potrà avere momenti di sosta e di ripresa, ma non potrà mai essere definitivamente risolta» G. ARIAS, *Il significato storico della crisi economica*, cit., p. 487.

³⁰ G. MASCI, *Crisi economica ed economia corporativa*, in *Rivista internazionale di scienze sociali* (maggio 1934), adesso in O. MANCINI – F. PERILLO – E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. II*, cit., p. 566. Anche se – aggiungeva il Masci – «non è facile isolare lo specifico contributo dell'ordinamento corporativo alla lotta contro la crisi, ma è certo che esso si è rivelato lungo l'ultimo quinquennio strumento efficace della nostra politica economica, in quanto rivolta a sostenere l'urto e la pressione dell'avversa congiuntura». Ivi, cit., p. 565. Per una ricostruzione dell'opera e biografica di Guglielmo Masci si veda D. DA EMPOLI, *Guglielmo Masci*, in *Dizionario Biografico degli Italiani - Volume 71*, 2008.

vincere una competizione elettorale tutta incentrata sulla necessità di «azione»³¹, ma anche per favorire un ripensamento teorico più ampio delle relazioni tra governo ed economia: «*the task of Government in its relation to business is to assist the development of an economic declaration of rights, an economic constitutional order. This is the common task of statesman and business man. It is the minimum requirement of a more permanently safe order of things*»³². Ciò che era emerso dalla crisi, ciò che domandava insistentemente l'emergenza, era perciò l'elaborazione di un «nuovo corso», di una stagione che rinnegasse i principi tradizionali e mettesse in piedi un sistema finalmente capace di dare risposta alle esigenze regolatorie del presente: «*a new deal for the American people*»³³.

Questo processo culturale (e giuridico) di «riforma» dell'articolato costituzionale e istituzionale americano non seguì, tuttavia, un'univoca linea di tendenza e, nonostante l'esperienza del *New Deal* abbia goduto nel tempo e specialmente in Europa di una ben più celebrativa storiografia rispetto al contemporaneo esperimento corporativo italiano, anche qui si poteva comunque rintracciare una confusione ideologica che rispecchiava quella stessa indefinitezza teorica che in Italia aleggiava intorno alle scelte del regime. Il *New Deal* si dimostrò un vero e proprio «*chaos of experimentation*», un «un pasticcio olandese», che diede alla luce una varietà di risposte alla depressione economica rispecchianti ognuna, in forme e modi diversi, le molte voci che accompagnarono e condivisero con Roosevelt gli anni della sua presidenza³⁴. Questo «cantiere ideologico» – che venne quasi immediatamente rinominato nel discorso pubblico con l'accattivante espressione di «*brain trust*» – pur nella sua complessità ed

³¹ In merito all'atteggiamento di Roosevelt nei confronti della crisi economica, si notava che «era in lui la stessa ansia che si era impadronita, nel 1930, del Keynes quando questi aveva, di fronte ai primi effetti della crisi, dichiarato insufficienti i metodi tradizionali e classici e aveva proclamato la necessità di una politica “molto attiva ed energica”». F. CATALANO, *New Deal e Corporativismo fascista di fronte alle conseguenze della “grande crisi”*, cit., p. 11.

³² F.D. ROOSEVELT, *Campaign Address on Progressive Government at the Commonwealth Club in San Francisco, California*, (September 23, 1932). Online by G. PETERS and J.T. WOOLLEY, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=88391>.

³³ F.D. ROOSEVELT, *Address Accepting the Presidential Nomination at the Democratic National Convention in Chicago*, (July 2, 1932). APP Note: In the Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, this document is sub-titled, *I Pledge You—I Pledge Myself to a New Deal for the American People*. Online by G. PETERS and J.T. WOOLLEY, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=75174>.

³⁴ Le due definizioni sono rispettivamente di Richard Hofstadter (cfr. A. BRINKLEY, *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*, New York, Alfred A. Knopf, 1995, cit., p. 5) e di J.K. Galbraith (cfr. F. CATALANO, *New Deal e Corporativismo fascista di fronte alle conseguenze della “grande crisi”*, cit., p. 14). Al di là di questi giudizi critici, altri hanno evidenziato una maggiore consapevolezza di Roosevelt e il suo «*brain trust*» in ordine

eterogeneità condivideva alcuni assunti di base: su tutti l'abbandono del *laissez-faire* (economico, ma anche costituzionale) e un protagonismo del governo nella regolamentazione del momento economico nazionale. È pertanto seguendo le diverse appartenenze teoriche dei suoi protagonisti che si può ricostruire una storia del pensiero giuridico del *New Deal* che presenta molti tratti comuni con il contemporaneo dibattito continentale, finendo per avvicinare due esperienze giuridico-culturali a lungo ritenute ben distanti e non comunicanti.

Questa molteplicità ideale, come detto, si riflesse apertamente sulle soluzioni offerte in risposta alla crisi economica degli anni Trenta. Prima fra tutte la RFC che, pur dimostrandosi nella nuova veste *newdealista* uno dei principali strumenti di realizzazione del futuro «*state capitalism*», mantenne una propria dimensione allineata per lo più al «*New Deal conservatism, a compromise between those who wanted to inject the government directly into the economy and those still faithful to balanced budgets and laissez-faire*»³⁵. Decisamente diverse invece furono le idee alle spalle della creazione delle altre due più importanti (e diverse) agenzie incaricate di mettere ordine nell'anarchia della produzione e del commercio americano: la NRA e la SEC, infatti, furono il risultato di quelle voci chiamate alternativamente a sostenere una collaborazione degli industriali al governo dell'economia ovvero una sempre maggiore "amministrativizzazione" dello stesso. Entrambe, del resto, sembrarono potersi offrire indifferentemente all'una o all'altra declinazione assecondando la linea "politica" che, di volta in volta, si voleva impartirne "dall'alto". La NRA in particolare sembrava rappresentare poi il principale varco attraverso il quale introdurre nel dibattito americano il tema del corporativismo. Non pochi furono in

alle soluzioni da portare avanti: «*the Roosevelt administration's vision of policymaking was based on three premises. First, the Depression proved that laissez-faire capitalism no longer worked in the United States. Second, there were objectively correct solutions to the Depression that could be arrived at through expert investigation. Third, these solutions, which would replace discredited laissez-faire capitalism, would entail a concentration of planning power in the federal government. The government was to become a prescriptive entity, managing the economy through incentives and direct controls*». R.E. SCHILLER, *The Era of Deference: Courts, Expertise, and the Emergence of New Deal Administrative Law*, in *Michigan Law Review*, Vol. 106, No. 3 (December 2007), cit., p. 415.

³⁵ J.S. OLSON, *Saving Capitalism: The Reconstruction Finance Corporation and the New Deal, 1933-1940*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988, cit., pp. 126-127.

quegli anni gli scritti in lingua inglese interessati alle vicende italiane, all'«esperimento corporativo» e all'esperienza fascista più in generale, e che ebbero una notevole diffusione tra i pensatori americani³⁶.

Ricostruendo l'evoluzione sia teorica che normativa dell'esperienza fascista, anche negli Stati Uniti si era in grado di riconoscere nell'organizzazione sindacal-corporativa già messa in moto negli anni Venti in Italia, la predisposizione di un efficace strumentario per un fine: la pacificazione del sociale³⁷. Dopo l'emanazione della legge c.d. Rocco (lg. 3 aprile 1926, n. 563, «Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro») e della «Carta del lavoro» del 1927, il successivo passaggio fondamentale per dare compiuta realizzazione a un nuovo modello di rappresentanza politica – si diceva – si sarebbe sostanziato nella creazione delle corporazioni e del loro «Consiglio nazionale», che avrebbe permesso di dare soluzione anche ai problemi più strettamente economici perché *«destined to be, as Mussolini suggested, the “general staff” of Italian economy»*³⁸. Ma guardando meglio a quella che era la teoria fascista dello Stato, emergeva con evidenza il carattere dittatoriale e totalitario dello stesso, il che lo rendeva sicuramente incompatibile con il sistema americano: *«from the juristic point of view, the totalitarian theory, combined with the denial of individual rights in principle, signifies that the Fascist conception of law cannot be colored or conditioned by the need of responding to any present social pressure. If the State is a vehicle intended to serve only its own interests, positive law can acknowledge no other source or responsibility»*³⁹.

Già nel 1936, lo stesso Steiner poteva d'altronde affermare che le interpretazioni del fascismo offerte in America erano molteplici e distanti tra loro, anche se si riconoscevano

³⁶ Ci limitiamo qui a indicare alcune monografie dedicate al tema segnalando però anche la contemporanea presenza di numerosi articoli sulle riviste giuridiche e non solo: L. BRYSON, *Which Way America? Communism – Fascism – Democracy*, New York, The Macmillan Co., 1939; P. EINZIG, *The economic foundations of fascism*, London, The Macmillan Co., 1933; C. HAIDER, *Capital and Labor under Fascism*, New York, Columbia University Press, 1930; ID., *Do We Want Fascism?*, New York, John Day Co. 1934; G. LOWELL FIELD, *The syndical and corporative institutions of Italian fascism*, New York, Columbia University Press, 1938; A B MAGIL, H. STEVENS, *The Peril of Fascism. The Crisis of American Democracy*, New York, International Publishers, 1938; W.G. WELK, *Fascist Economy Policy; an Analysis of Italy's Economic Experiment*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1938.

³⁷ *«With the creation of legally recognized employers' and workers' syndicates and the institution of collective labor agreements and labor courts, the foundations had been laid for the new system of Fascist syndical economy. The next task before the government was to devise the necessary governmental machinery for the coordination and control of the new syndical structures»*. Cfr. W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, in *Foreign Affairs*, Vol. 12, No. 1 (October 1933), cit., p. 103.

³⁸ *IVI*, cit., p. 107.

³⁹ H.A. STEINER, *The Fascist Conception of Law*, in *Columbia Law Review*, Vol. 36, (1936), cit., p. 1276.

alcuni caratteri preminenti non trascurabili come, ad esempio, il tentativo di porre un correttivo a un parlamentarismo inefficace tramite l'affermazione una dittatura anti-rivoluzionaria, accompagnato da un conseguente progetto di ricomposizione delle forze economico e sociali con preferenza per l'affermazione del capitale sul lavoro. Ma soprattutto si sottolineava l'importanza dello studio di questo "fenomeno" in ragione del fatto che sembrava evidente il suo "successo" e la sua diffusione in Europa e persino oltre i confini del «vecchio continente»⁴⁰.

Con riferimento a tale "colonizzazione" del dibattito giuridico negli Stati Uniti d'America negli anni Trenta è necessario, tuttavia, distinguere tra quei sostenitori della dimensione autoritaria del fascismo – che anche politicamente guardavano con interesse ad una svolta autoritaria americana – ma che rappresentarono una minoranza ed ebbero un'influenza scarsa o persino nulla con riguardo alle spinte ideali che gravitavano intorno al *New Deal* e, invece, quei teorici che vedevano nel corporativismo una soluzione possibile perché pienamente applicabile anche al contesto democratico americano⁴¹. Quest'ultimo versante rappresenta probabilmente la linea interpretativa più rilevante: non solo perché maggiormente interessante ai fini della tipologia di comparazione che si aspira qui a condurre, ma anche e soprattutto perché finì per rappresentare una tendenza teorica decisamente proficua per l'evoluzione della cultura giuridica statunitense.

Un'assimilazione tra un corporativismo potenzialmente democratico e l'osservazione del fascismo non era avallata da una generale incompiensione della dimensione autoritaria fascista o persino da una sua accettazione all'interno del contesto italiano; si trattava, piuttosto, di una lettura derivante dal fatto che il corporativismo fascista, così come noto agli osservatori americani dell'epoca, era quello propagandato all'estero dal regime stesso che, proprio attraverso il *passpartout* corporativo, ambiva a diffondere un'immagine di sé quale risposta veramente alternativa – da qui il mito della «terza via» – rispetto alle altre grandi ideologie novecentesche, puntando su quelle immagini e quegli aspetti del corporativismo i quali di

⁴⁰ «Fascism represents, fundamentally, an entirely different conception of Society, Law, and State, and that from its philosophical assumptions are derived some elements of a universal and permanent character. The striking expansion of Fascist thought in all of the countries of Western Europe suggests that its legal philosophy deserves careful study and analysis». *Ibidem*.

⁴¹ Per una ricognizione sulle diverse influenze del fascismo in America si rinvia fin da ora a J.P. DIGGINS, *L'America, Mussolini e il fascismo*, Bari, Laterza, 1972.

fatto, però, non trovarono mai piena applicazione nelle politiche fasciste, rimanendo al contrario semplici strumenti sul piano teorico: si pensi, in particolare, alla diffusione all'estero della «Carta del Lavoro», ma anche a quelle teorie della collaborazione interclassista o dell'autogoverno dei produttori che grande eco ebbero fuori dai confini nazionali non trovando, però, precisa definizione all'interno dell'ordinamento corporativo italiano. Non è un caso che, tra i protagonisti del regime, a intervenire direttamente nel dibattito giuridico americano fu, ad esempio, Giuseppe Bottai piuttosto che Alfredo Rocco, nonostante quest'ultimo rappresentasse uno dei principali demiurghi della costruzione (e, in un certo senso, costituzione) giuridica autoritaria dello Stato fascista⁴².

È interessante notare come, tra le righe, il regime si servì proprio di questa “multidimensionalità” del corporativismo per propagandare fuori dai confini nazionali la propria immagine alternativa (ai modelli liberali e socialisti) e la propria “salute” nei confronti delle crisi mondiali. «La stessa terminologia fascista» – diceva Salvemini – «sembra fatta apposta per produrre e diffondere informazioni sbagliate»⁴³. In definitiva, questa operazione raccolse anche un certo successo se è vero, infatti, che gli elementi del corporativismo fascista che più vennero recuperati e fatti propri dall'esperienza americana furono proprio quelli che la propaganda del regime, lontana dal dare una rappresentazione fedele di sé, tendeva ad enfatizzare: l'autogoverno dei produttori, la collaborazione tra Stato, capitale e lavoro, furono gli elementi considerati dai pensatori americani come i più significativi all'interno delle teorie corporative e che avevano avuto successo in Italia nel risolvere la crisi economica in atto. Non deve perciò stupire che anche dall'Italia cominciarono a levarsi voci a sostegno del *New Deal*, nel quale si riconoscevano principi ispiratori comuni a quelli della “rivoluzione” fascista,

⁴² Sull'importanza del contributo di Rocco alla formazione di una dimensione giuridica del regime è opportuno qui richiamare P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963, e, più di recente, i contributi di G. CHIODI, *Alfredo Rocco e il fascino dello Stato totale*, in I. BIROCCHI, L. LOSCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma, Roma Tre Press, 2015, e I. STOLZI, *Alfredo Rocco: lo Stato autoritario di masse*, in G. VACCA, S. RICCI, *Architetti dello Stato Nuovo. Fascismo e modernità*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, 2018.

⁴³ G. SALVEMINI, *Sotto la scure del fascismo*, in ID., *Scritti sul fascismo – Vol. III (a cura di R. Vinarelli)*, Milano, Feltrinelli, 1974, cit., p. 5.

e che persino lo stesso Mussolini affermò il proprio iniziale favore verso le politiche di Roosevelt, considerate un primo passo verso l'affermazione del fascismo anche in America⁴⁴.

Come più di recente ha osservato in un suo lavoro Schivelbusch, «gli osservatori non avevano difficoltà a notare elementi di convergenza tra il New Deal, il fascismo e il nazional-socialismo. Tutti e tre erano considerati sistemi post-liberali, di capitalismo o di socialismo di Stato, con relazioni più strette tra loro che con il liberalismo classico anglo-francese. Hitler, Mussolini e Roosevelt erano ritenuti esempi di una leadership a base plebiscitaria: autocrati saliti al potere con mezzi sì differenti, ma sempre assolutamente leciti»⁴⁵.

Ad accomunare *New Deal* e corporativismo fascista stava, infine, il comune intento di disporre un “articolato” giuridico e politico in risposta alle crisi, portato avanti attraverso gli strumenti di volta in volta ritenuti più adatti a superare le contingenze: nel farlo essi furono contemporaneamente e (in)consapevolmente spettatori e attori di un processo di trasformazione giuridica che condusse a un passaggio, più o meno compiuto, dai modelli e dagli schemi ottocentesco-liberali a quelli democratici e tendenzialmente globalizzati, propri del secondo Novecento⁴⁶. Nel corso del lavoro si vedrà, ad esempio, come molti temi tradizionalmente

⁴⁴ Su tutti B. MUSSOLINI, *Roosevelt (sic) e il sistema*, in *Il popolo d'Italia* (7 luglio 1933). Per una ricostruzione delle diverse letture italiane del *New Deal* vd. M. SEDDA, *Il New Deal nella pubblicistica politica italiana dal 1933 al 1938*, in *Il Politico*, Vol. 64, No. 2 (Aprile-Giugno 1999), pp. 241-275.

⁴⁵ W. SCHIVELBUSCH, *3 New Deal. Parallelismi tra gli Stati Uniti di Roosevelt, l'Italia di Mussolini e la Germania di Hitler (1933-1939)*, Milano, Tropea, 2008, cit., p. 20. Tutti e tre del resto – prosegue a dire l'autore – «avevano approfittato dell'illusione di una nazione come comunità di eguali, i cui membri erano impegnati a garantire il reciproco benessere sotto lo sguardo vigile di un forte leader». Di questa equiparazione possiamo trovare riprova nelle parole anche di un osservatore non certo vicino al regime come Franck: «Grandi democratici come Roosevelt non erano forse corporativisti, magari senza saperlo? Negli Stati Uniti l'esperienza dei Codici, il NIRA, la scintillante campagna del *Blue Eagle*, gli inizi del New Deal – ebbene sì, erano tutti casi di corporativismo. I codici, nati per combattere la depressione e la disoccupazione, stabilivano salari minimi, limitavano la durata del lavoro, fissavano talvolta nei minimi particolari la condotta economica delle imprese. L'*Authority* che li redigeva era spesso emanazione diretta dei grandi produttori e la sua regolamentazione s'imponeva a tutti, come un atto del potere pubblico. Non era anche questa una forma di corporativismo e una prova dell'influenza di Roma su Washington?». L. FRANCK, *Evocations* (dattiloscritto inedito datato marzo-aprile 1979), in ID. *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista* (a cura di Nicola Tranfaglia), Torino, Bollati Boringhieri, 1990, cit., p. 20. Tuttavia, da tale osservazione non si può ricavarne un'interpretazione storiografica che tenda ad equiparare tali esperienze in maniera “totalizzante”, se è vero che «individuare aspetti comuni non significa affermare l'identità. Come sosteneva Garraty, una comparazione non è un'equazione». W. SCHIVELBUSCH, *3 New Deal*, cit., pp. 21-22.

⁴⁶ Per quanto concerne l'Italia, ad esempio, si può intravedere come «appena al di là delle sovradeterminazioni del discorso giuspubblicistico, il fascismo ci offriva un quadro che per molti versi è già il quadro del presente: l'intreccio tra l'economico e il politico; la proliferazione degli interessi frazionati; il loro prepotente imporsi ad un sempre più sbiadito interesse generale». B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di «ente pubblico» nell'esperienza italiana*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXI (1992), cit., p.

privatistici cominciarono sempre più a divenire elementi centrali dello stesso discorso pubblicistico: l'emersione di concetti quali quello di «*business affected with public interest*», oppure di «funzione sociale della proprietà», mostrano come il Novecento giuridico non possa più concepire se stesso secondo le rigide ripartizioni tradizionali tra pubblico e privato. La giuridificazione dell'economico a partire dagli anni Trenta ne diventa, pertanto, uno degli esempi più eclatanti. Ciò veniva confermato, del resto, anche dalla sopravvivenza alla guerra (e in Italia persino alla fine del regime) delle strutture pubblico-economiche del decennio precedente, che sancì un definitivo successo nei due Paesi di quella soluzione tecnico-amministrativa degli enti pubblici di gestione economica e di "polizia" del mercato finanziario immaginati durante la «grande depressione». Sarà proprio sulla valutazione dell'aspetto tecnico delle soluzioni infrabelliche che, dopo la fine della guerra, si marcherà la distanza tra Italia e Stati Uniti, dando luogo a due interpretazioni completamente opposte: mentre in America la dimensione dell'«*expertise*» subirà durissimi attacchi critici, finendo per essere assimilata al rischio di derive totalitarie americane, in Italia essa venne, al contrario, presa quale giustificazione per mantenere nel contesto repubblicano le strutture economiche ereditate dal fascismo proprio perché non avrebbero riflettuto alcuna scelta politica o ideologica del regime precedente che le avrebbe rese incompatibili col nuovo assetto costituzionale e democratico. Ma se l'osservazione degli anni Trenta può offrire allo studioso una certezza, è proprio il fatto che di ogni problema non appare mai possibile poter offrire una risposta univoca e di per sé sufficiente a spiegare fenomeni tanto (troppo) complessi.

338. In tal senso gli anni Trenta si dimostrano un tempo «ascrittivo» di particolare valenza, momento forte di una transizione giuridica «lunga» tra moderno e post-moderno. Cfr. M. MECCARELLI, *I tempi ascrittivi tra esperienza giuridica e ricerca storica*, in *Le Carte e la Storia*, Anno XXIV, No. 2 (dicembre 2018), pp. 18-25.

CAPITOLO I

LA «RESISTENZA» DELLO STATO CORPORATIVO ALLA «CRISI DEL '29»

SOMMARIO: 1. La «stagione Beneduce»: l'intervento pubblico in forma privata. – 1.1. L'avvento dell'IMI tra “salvezza” delle banche e riordino del credito industriale. – 1.2. La creazione dell'IRI e l'intervento industriale: verso uno Stato imprenditore privato. – 2. La legislazione industriale degli anni Trenta: ridefinire la concorrenza. – 2.1. Tutti d'accordo, nessuno d'accordo: interrogativi intorno alla normativa sui Consorzi obbligatori. – 2.2. La «mano tesa» agli industriali: la disciplina sulle autorizzazioni per nuovi impianti industriali. – 3. Verso una stagione duratura: le riforme di fine anni Trenta – 3.1. Un'organizzazione per il futuro: la legislazione bancaria del biennio 1936-1938 e la «trasformazione» di IMI e IRI in enti permanenti. – 3.2. Tra incertezze e nuovi orizzonti: la dottrina giuridica al “cospetto” delle riforme di fine decennio.

1. *La «stagione Beneduce»: l'intervento pubblico in forma privata.*

Nonostante gli sforzi della propaganda, intenta ad alimentare il mito della «resistenza»¹, verso la fine dell'anno 1930 la crisi economica aveva oramai cominciato ad infettare in maniera significativa la “salute” dell'economia italiana. Il regime avviò, dunque, un insieme di iniziative in campo economico possibili da racchiudere sommariamente in due distinte linee di intervento che si dipanano nel decennio che dal crollo della borsa di *Wall Street*, giunge fino alle porte del secondo conflitto mondiale: da un lato l'inaugurarsi di una stagione di interventismo statale sempre più peculiare; dall'altro l'emanazione di alcune norme incaricate di ridefinire i contorni della concorrenza privata.

¹ «Noi abbiamo una nostra capacità di resistenza, questa capacità di resistenza è dovuta – sembra un paradosso – al nostro non ancora eccessivamente sviluppato sistema economico moderno. [...] Fortunatamente il popolo italiano non è ancora abituato a mangiare molte volte al giorno e, avendo un livello di vita modesto, sente di meno la deficienza e la sofferenza». Queste le parole enfatiche e retoriche pronunciate da Mussolini in Senato il 28 novembre 1930. Le parole *ivi* riportate e le ragioni per cui tali affermazioni siano da ricollegare soprattutto ad un intento propagandistico e non invece ai dati economici reali, sono brevemente ma efficacemente esposte in V. CASTRONOVO, *Un profilo di insieme*, cit., p. 13 e segg. Sulla natura «apparente» della resistenza italiana alla *grande crisi* si rinvia inoltre a quanto tratteggiato *supra* nell'introduzione.

Occorre sottolineare fin da ora come – a nostro avviso - entrambi i momenti si siano rivelati determinanti, seppur in misura e forma diversa, non solo per quanto riguarda l'evoluzione in Italia delle dottrine economiche, ma anche con riferimento a quelle giuridiche. Non è un caso che a chiusura di questa stagione si avrà una sostanziale ridefinizione degli assetti finanziari e istituzionali che caratterizzeranno a lungo il panorama italiano dei rapporti Stato-economia. Tuttavia, è forse alla soluzione dell'intervento pubblico (o per meglio dire, come vedremo, della creazione di enti privati su iniziativa pubblica), di cui ci apprestiamo a trattare, che la storiografia ha da sempre prestato maggiore attenzione, individuandone, di fatto, il tratto distintivo della risposta – in senso lato – fascista alla grande depressione.

Partendo quindi con l'analisi di questa prima linea di intervento portata avanti dal regime, si può dire che essa ebbe in parte un'origine più contingente che programmatica, scaturita dalla crisi delle tre principali banche italiane: la Banca Commerciale Italiana (COMIT), il Banco di Roma, e il Credito Italiano. Anche altrove a dichiarare il proprio fallimento in conseguenza del «giovedì nero» per prime furono le banche; la peculiarità della dimensione italiana era riconducibile alla tipica struttura di c.d. «banca mista»² che caratterizzava questi istituti di credito e che fino a quel momento aveva rappresentato uno dei pilastri del «processo di crescita dell'economia italiana» ma il cui «ruolo ambiguo, di intermediatore finanziario da un lato e di holding dall'altro», in forza della crisi finanziaria in atto e a causa della sua sempre maggiore degenerazione, si trasformò piuttosto in un peso «insostenibile» per la struttura economica italiana³.

La loro natura – “mista”, appunto, per definizione – comportava che ad esse fosse legata non solo la stabilità dello stesso sistema bancario e finanziario, ma anche e soprattutto l'assetto industriale e produttivo del Paese; pertanto un intervento da parte dello Stato per evitarne il definitivo fallimento appariva necessario agli occhi del regime. Nonostante la politica

² Si trattava di una particolare organizzazione degli istituti di credito che praticavano il finanziamento sia a breve che a lungo termine. Per una significativa ricostruzione di questo modello e del suo funzionamento si invita alla lettura di F. CESARINI, *Note sulla banca mista*, in *Rivista di storia economica*, fascicolo 2 (agosto 2015), pp. 289-294. Per un approfondimento sul ruolo della «banca mista» nelle vicende del fascismo si rinvia in particolare a A. CONFALONIERI, *Banche miste e grande industria in Italia 1914-1933 – Volume I*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1994, e a A.M. FALCHERO, *Stato e Mercato, i precedenti: dall'interventismo ai salvataggi degli anni Venti*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 1*, cit., pp. 79-118.

³ A. MORTARA (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Angeli, 1984, cit., p. 21.

dei salvataggi non rappresentasse una novità assoluta nel panorama politico-economico italiano⁴, tuttavia la portata inedita della *Crisi del '29* avrebbe reso non sufficiente, né sostenibile per lo Stato il proposito di intervenire solamente in modo eccezionale al fine di salvare uno o più istituti di credito in difficoltà⁵: occorreva invece andare oltre una semplice riproposizione, nelle forme già note, di quelle politiche di salvataggio delle banche già attuate nel corso degli anni Venti, poiché «era ormai l'intera impalcatura del sistema bancario a scricchiolare da ogni parte»⁶. La necessità cui ci si trovava dinanzi era, pertanto, quella di dare soluzione, non più contingente, bensì strutturale, al problema del finanziamento industriale con la conseguenza, più o meno prevista, di segnare una svolta epocale nell'assetto – anche giuridico – dei rapporti tra Stato e mercato.

Cominciarono a farsi largo soluzioni inedite, volte ad inaugurare una «nuova grande stagione dell'intervento pubblico in Italia»: una stagione ritenuta necessaria a sciogliere quel «nodo strutturale» dell'economia italiana rappresentato dall'organizzazione del sistema creditizio e dal circuito di raccolta di capitali per favorire lo sviluppo della produzione industriale. Nel compiere questa opera di «riforma» del sistema vedremo che, da una parte, venne recuperata «l'idea guida nittiana della creazione di istituti in grado di assicurare allo Stato un volano di risorse finanziarie da destinare allo sviluppo economico e tali da garantirgli la capacità di dirigere lo sviluppo industriale» ma che, dall'altra, essa venne implementata e proposta «da una nuova angolatura» e così, alla luce del nuovo contesto non solo economico ma anche e

⁴ Cfr. in particolare sul punto A.M. FALCHERO, *Stato e Mercato, i precedenti: dall'interventismo ai salvataggi degli anni Venti*, op. cit., e P. SARACENO, *Salvataggi bancari e riforme negli anni 1922-1936*, in BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981.

⁵ Questa consapevolezza cominciava a farsi largo tra gli uomini del regime già all'inizio del decennio, come è possibile ricostruire dai documenti provenienti dall'archivio di Guido Jung e pubblicati da LUCIO VILLARI in occasione degli studi operati intorno alla nascita dell'Istituto per la ricostruzione industriale. In relazione alla necessità di trovare soluzioni «nuove», Villari conferma che «tra le carte di Jung c'è infatti la testimonianza della febbrile ricerca di una formula di intervento, di smobilizzo e di salvataggio che, rispetto ai vecchi modelli e a passate esperienze di salvataggi, si presentasse con caratteristiche nuove e originali e che soprattutto creasse le condizioni tecniche, giuridiche e politiche per la costituzione di un ente più che possibile autonomo a preesistenti strutture e organi di finanziamento pubblico». Cfr. L. VILLARI, *Nuovi documenti storici sulla nascita dell'IRI*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985, cit., p. 88.

⁶ V. CASTRONOVO, *Un profilo d'insieme*, cit., p. 14. Prosegue l'autore: «in questo contesto di generale marasma erano comunque le condizioni delle due grandi miste a essere in cima alle preoccupazioni del governo. Esse avevano seguito a convogliare verso gli investimenti industriali una parte ragguardevole delle proprie risorse, non esitando ad impiegare il denaro dei loro depositanti per acquistare una gran massa di titoli delle imprese che finanziavano».

soprattutto politico e giuridico, «condotta a termine, sotto l'urgenza dello sconquasso determinato nell'economia italiana dalla grande crisi, con sorprendente rapidità e organicità d'intenti»⁷.

Non a caso, a svolgere un ruolo di grande rilievo in questa fase sarà una figura peculiare, un «protagonista dell'intervento pubblico»⁸, che proprio di Nitti fu stretto collaboratore nei primi anni Venti, per passare poi ad una «silenziosa» ma proficua collaborazione con il regime⁹ – origini e atteggiamento che gli costò una certa dose di diffidenza e malumore da parte degli stessi ambienti fascisti – e che, infine, lo portò ad essere uno dei principali demiurghi della politica economica fascista negli anni Trenta: Alberto Beneduce.

Senza ripercorrerne qui la complessa vicenda biografica¹⁰ già ampiamente dissodata dalla storiografia, sembra tuttavia necessario tentare di ridefinirne, almeno in parte, i confini: se,

⁷ A. MORTARA, *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, cit., p. 22. Del resto gli interventi e i salvataggi effettuati nei primi anni Venti non avevano portato ad «istituzionalizzare l'intervento pubblico» e soprattutto in ragione del fatto che questo era comunque ritenuto «una soluzione imposta da contingenze eccezionali e comunque modificabile a seconda delle evenienze politiche», più frutto di «certe anomalie del capitalismo italiano» e di «patologie del nostro sistema creditizio» che il risultato di una visione che mirava a superare il concetto cardine del liberalismo della non interferenza dello Stato, anche se con la guerra questa visione cominciava a incrinarsi cfr. V. CASTRONOVO, *Un profilo d'insieme*, cit., p. 12.

⁸ L'espressione qui utilizzata è mutuata dal testo già richiamato «*I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*», cui si rinvia ulteriormente per la ricostruzione offerta della figura del Beneduce e degli altri «protagonisti» del decennio in esame.

⁹ Come si legge infatti in BONELLI che ricostruisce la figura del Beneduce «senza fare dichiarazioni, senza abiure del passato, senza darsi convertito all'idea fascista, Beneduce si avviò in silenzio a collaborare con il regime e, in particolare, con Mussolini in persona. Avrebbe poi sempre lasciato intendere che collaborando con il governo fascista egli intendeva servire lo “Stato”, la “Patria”, la “Nazione” e ciò facendo, si può aggiungere, avrebbe riconosciuto che i suoi ideali democratici e socialisti avevano ceduto il passo alle equivoche parole d'ordine che coniugarono, allora e in seguito, il fascismo col patriottismo». Cfr. F. BONELLI, *Protagonisti dell'intervento pubblico: Alberto Beneduce (1877-1944)*, in *Economia pubblica*, n. 3, 1974, adesso in A. MORTARA (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984, cit., p. 340.

¹⁰ Per una più completa ricostruzione della complessa figura di Alberto Beneduce si rinvia ai numerosi studi presenti: F. BONELLI, *Alberto Beneduce*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Vol. VIII (1966), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1966; ID., *Protagonisti dell'intervento pubblico: Alberto Beneduce (1877-1944)*, op. cit.; V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011; A. GAGLIARDI, *Tra tecnocrazia e progetto totalitario. Alberto Beneduce e il fascismo*, in G. VACCA – S. RICCI, *Architetti dello Stato Nuovo. Fascismo e modernità*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, 2018; IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985. Ci sembra poi interessante rilevare anche l'importanza rivestita dalla figura di Beneduce oltre i confini nazionali: egli fu membro del *Comitato Consultivo Speciale della Banca dei Regolamenti Internazionali* con sede a Basilea, e la sua scelta quale protagonista della stagione in atto fu probabilmente dettata anche dal suo essere «uno dei più attenti osservatori delle varie esperienze che, anche a livello internazionale, venivano compiute dai governi europei e americano, dal crollo di Wall Street in poi, per fronteggiare le conseguenze della crisi». Cfr. L. VILLARI, *Nuovi documenti storici sulla nascita dell'IRI*, cit., p. 87.

infatti, «può apparire a prima vista una forzatura inserire Alberto Beneduce tra gli architetti dello Stato fascista», ciò è dovuto proprio in ragione del fatto che la storiografia ne ha a lungo evidenziato soprattutto la figura di «tecnico formatosi nell'Italia liberale» e solo successivamente e quasi necessariamente «passato al servizio del regime». Una scelta spesso giustificata dal forte «senso delle istituzioni e spirito di servizio» riconosciuto allo stesso Beneduce o addirittura operata «per il recondito tentativo di limitare l'invadenza e i poteri degli *homines novi* fascisti»¹¹; al contrario, occorre invece ripensare il contributo che egli offrì al regime che, invero, non fu soltanto quello di un «tecnico al servizio del regime» ma anche e soprattutto quello di «portatore di una visione, un progetto, un sapere che entrarono in profondo contatto con gli ideologi e gli ideatori “militanti” dello stato fascista, offrendo un contributo fondamentale»¹².

Se è pur vero che la sua formazione, le sue convinzioni così come persino il ruolo politico svolto prima dell'avvento del regime lo configurano principalmente proprio come un «tecnico» inserito in quel solco ideale «nittiano» che immaginava, quale soluzione al problema dei rapporti Stato-mercato, la creazione di uno «Stato fuori dallo Stato» nel quale «raccolgere competenze tecniche in numero limitato» e dandosi, nel farlo, una struttura e una organizzazione «come l'industria privata», non per questo tuttavia ci si deve limitare a ritenere la figura di Beneduce come quella di un mero «seguace» di questa *idea-guida*, passivamente dedicato alla sua compiuta realizzazione. Questa lettura riscontrerebbe infatti il limite di vedere in Beneduce soltanto un «fedele discepolo» del riformismo liberale dei primi del Novecento che niente di nuovo avrebbe apportato alle visioni dei rapporti Stato-mercato, e che, così facendo, avrebbe avuto persino il pregio – secondo molti – di traslare, senza alcuna modifica rilevante, quei tipici «insegnamenti dell'età liberaldemocratica» nel regime autoritario fascista.

A nostro avviso, la ricostruzione del ruolo e dell'opera di Beneduce non può limitarsi a questo, perché se «l'ispirazione fu quella, senza dubbio», è altrettanto fuor di dubbio che «gli svolgimenti che Beneduce seppe darvi furono nuovi, e portarono lontano»¹³: gli anni Trenta

¹¹ A. GAGLIARDI, *Tra tecnocrazia e progetto totalitario*, cit., p. 105.

¹² IVI, cit., p. 106.

¹³ S. CASSESE, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., p. 109.

segnano una rottura col passato più evidente di quanto una certa continuità di figure e modelli sembrerebbe apparentemente dimostrare, momento chiave di una svolta novecentesca, di cui Beneduce e il fascismo furono egualmente artefici, e che non a caso proietterà questa «stagione», ben oltre la fine del regime e l'avvento del nuovo corso repubblicano¹⁴.

L'idea di fondo da cui mosse Beneduce era quella «di creare dei collettori del risparmio privato, da utilizzare per fini pubblici», attraverso la messa a punto di alcuni *enti* nuovi, *ad hoc* e «destinati al finanziamento di particolari investimenti (costruzione di opere pubbliche, o di pubblica utilità, anche nel settore industriale), con la predisposizione di specifici circuiti di intermediazione finanziaria»¹⁵. Enti di natura complessa e – anche giuridicamente – peculiari, non a caso propriamente definiti poi dalla storiografia come «enti Beneduce».

Questi enti, che vedremo nasceranno con diverse funzioni e per rispondere a diverse esigenze contingenti, presentano però alcuni elementi comuni¹⁶.

In primis, la loro struttura associativa o consortile: si tratta infatti di enti istituiti sulla base di una partecipazione al capitale da parte di altri enti o istituti di credito, molto spesso gli stessi i quali beneficeranno poi dell'opera del nuovo ente costituendo, e così facendo dando vita ad un «sistema finanziario non dipendente dal Tesoro e, in qualche modo, autoalimentantesi»¹⁷. Dal punto di vista giuridico essi appaiono come enti di natura commerciale, costruiti sul modello da un lato «della specie delle fondazioni», ma dall'altro con «una struttura (di capitale, e spesso, organizzativa) della specie delle associazioni»¹⁸. Un vero e proprio «ibrido», anche per il fatto ancor più controverso che tutti quanti trovano il proprio fondamento non in atti di privata volontà ma nella legge, riconducendo, quindi, almeno in parte la loro disciplina ai pubblici poteri.

¹⁴ Come avremo modo di sottolineare *infra* nel testo, due dei “prodotti” principali di questa stagione – IMI e IRI – vivranno una lunga e prolifica “vita” che li porterà ad essere protagonisti delle vicende politico-economiche dell'Italia repubblicana fino alle porte del XXI secolo.

¹⁵ M. RISPOLI FARINA, *Alberto Beneduce e la riforma del credito del 1936-1938*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., p. 225.

¹⁶ Si rimanda in particolare a S. CASSESE, *Gli «statuti» degli enti Beneduce*, in *Storia contemporanea*, Anno XV, No. 5 (ottobre 1984), pp. 941-946; e ID., *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, 1985.

¹⁷ S. CASSESE *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, cit., p. 107.

¹⁸ ID., *Gli «statuti» degli enti Beneduce*, cit., p. 944.

Questa complessità qui appena delineata ebbe la conseguenza non marginale di indurre la dottrina coeva a porsi diversi interrogativi intorno alla loro natura:

«Gli enti pubblici economici, cioè gli enti pubblici esplicanti un'attività mercantile, non costituiscono un fenomeno interamente nuovo ove si considerino le persone giuridiche che possono essere ricondotte sotto cotesto unico denominatore. Viceversa un fenomeno del tutto nuovo e sotto ogni aspetto assai interessante, specie pel giurista, rappresentano quegli enti – dei quali dobbiamo quasi esclusivamente occuparci – che pur essendo pubblici sono, come vedremo, delle società commerciali»¹⁹.

Il quesito principale ruotava intorno alla possibilità di qualificare o meno ciascuno di questi istituti come *ente pubblico*, la cui stessa definizione da parte della scienza giuridica e in particolare di quella amministrativistica aveva già vissuto una storia lunga e tormentata, e si troverà a vivere in questa stagione una delicatissima rielaborazione²⁰: infatti, con l'avvento di questi particolari enti economici – come detto «enti pubblici» nella forma di «società anonime commerciali» – la tradizionale distinzione tra pubblico e privato sembra andare definitivamente in crisi e poiché «sta ingiallendo [dunque] anche la dicotomia tra interesse pubblico e fine di lucro che era apparsa a lungo la più inossidabile tra i criteri distintivi delle persone giuridiche»²¹.

Così, da parte di alcuni si comincia a parlare di «enti economici parastatali», creati cioè dal pubblico potere con esclusive finalità commerciali²², mentre altri racchiudono le novità

¹⁹ A. ARENA, *Le Società commerciali pubbliche – (Natura e costituzione). Contributo allo studio delle persone giuridiche*, Milano, Giuffrè, 1942, cit., p. 15.

²⁰ Intorno al tema degli enti pubblici il dibattito giuridico negli anni Trenta è fiorentissimo; non coinvolgendo più solamente la dottrina amministrativistica ma anche quella civilistica e, in particolare, quella commercialistica che, infatti, vide tra le sue fila molti autori dedicarsi approfonditamente al tema. Per una ricostruzione dell'evoluzione del concetto di «ente pubblico» tra XIX e XX secolo, si rimanda in particolare a B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di «ente pubblico» nell'esperienza italiana*, cit., Per una ricognizione degli studi operati in materia di «ente pubblico» durante il fascismo si invita alla lettura di M. SALVATI, *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in *Le Carte e la Storia*, Fascicolo 2 (dicembre 2002), Bologna, Il Mulino, 2002.

²¹ B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di «ente pubblico» nell'esperienza italiana*, cit., p. 334.

²² La definizione è qui ripresa da ASQUINI il quale, nel ricostruire le varie tipologie di enti, individuava in questi i principali cui prestare attenzione, sia in ragione della non facile definizione giuridica, sia per l'importanza che essi rivestivano nella pratica: «la categoria di Enti per i quali esistono particolari ragioni di riflessione circa la posizione da farsi ai medesimi nel sistema della legge commerciale, è la seconda delle categorie sopra indicate, cioè quella degli enti pubblici istituzionalmente creati per l'esercizio di un'attività commerciale (industriale, bancaria, assicurativa) come attività *esclusiva*. Il linguaggio comune ha identificato questi enti col nome di *enti economici*

emergenti sotto la definizione di «società commerciali pubbliche», una particolare figura di persona giuridica che nasce, tra le altre, quale conseguenza «del *complesso* fenomeno dell'intervento dello Stato in materia economica»²³.

Lo Stato in economia è oramai una certezza, anche per gli studiosi di diritto civile e commerciale; non stupisce pertanto che nei loro scritti vi sia una definizione delle forme in cui questo si concretizza: acquisto di azioni da parte dello Stato o di altri enti pubblici determinano un controllo effettivo di imprese fino ad ora private adesso in mano pubblica; ma anche l'attribuzione di finalità di interesse generale a società commerciali ne determina un'eguale pubblicizzazione²⁴. Tuttavia, nonostante le sicure riconcettualizzazioni che si volevano offrire al problema, la dottrina maggioritaria non sembra in verità promuovere un definitivo cambio di paradigma: questi enti pubblici economici «pur essendo dichiarati di diritto pubblico dalla legge», per struttura e funzionamento «sono da considerarsi delle società commerciali, come un'autorevole dottrina va intuitivamente riconoscendo in qualche caso»²⁵. Resta solo un'incertezza, legata a quel tipo di intervento per mezzo dell'imposizione ad un ente privato della pubblicizzazione delle sue funzioni:

«Se la nuova funzione pubblica assegnata all'ente privato è così assorbente da trasformare lo scopo e da far apparire l'ente posto e voluto per raggiungere un fine pubblico, si può dire che in questi casi l'ente rimanga privato?»²⁶.

parastatali ed essi costituiscono forse uno degli aspetti dominanti dell'ordine economico dei nostri giorni, e certamente uno degli strumenti più essenziali di una politica economica autarchica quale è la nostra». Cfr. A. ASQUINI, *Gli enti pubblici economici nella riforma del codice di commercio*, in *Rivista Bancaria*, Anno XXI, No. 1, 1940, cit., p. 5.

²³ È il caso di ARENA, che dedicherà al tema una propria monografia: *Le Società commerciali pubbliche – (Natura e costituzione). Contributo allo studio delle persone giuridiche*, Milano, Giuffrè, 1942. In particolare, cfr. IVI, cit., p. 16.

²⁴ «L'intervento si manifesta in vari modi: qualche volta trapiantando l'ente dal campo privatistico a quello pubblicistico; talora pubblicizzandone le funzioni; tal'altra facendo assumere allo Stato o ad altri enti pubblici o all'uno e agli altri insieme, la stabile qualità di azionisti». Cfr. IVI, cit., pp. 17-18.

²⁵ IVI, cit., p. 19. Arena fa qui riferimento ad una serie di scritti più o meno contemporanei al proprio: T. ASCARELLI, *Appunti di diritto commerciale (Società e associazioni commerciali)*, Roma, 1936, (cfr. in particolare p. 83 e segg.); P. GRECO, *Corso di diritto bancario*, Padova, Cedam, 1936 (cfr. in particolare Nota n. 58, p. 125); G. FERRI, *Teoria degli enti commerciali*, in *ID., Scritti giuridici*, III, 1, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.

²⁶ A. ARENA, *Le Società commerciali pubbliche*, cit., p. 20.

Vi è il “rischio”, pertanto, che «si sia venuto a creare un *tertium genus* fra persone giuridiche pubbliche e private», pertanto occorre, forse, ripensare l’incidenza della “funzione” sulla determinazione della natura dell’ente, elemento fino ad allora ritenuto «irrilevante ai fini della qualifica pubblica o privata»²⁷.

Sembra emergere qui, un riferimento a quel «diritto collettivo» che nella riflessione del Cesarini Sforza rappresentava uno dei caratteri peculiari figli dell’evoluzione giuridica imposta dal nuovo ordinamento corporativo e che veniva definito «più che privato ma anche meno che pubblico», probabilmente il più idoneo a comprendere e rispondere alle sfide imposte dai tempi all’universo giuridico²⁸.

Ma se questa rimase una visione, per quanto originale, pur sempre minoritaria tra i giuristi dell’epoca e che non incise più di tanto nel dibattito coevo, ciò che permaneva era l’incertezza dettata dalla situazione inedita che si era venuta a creare in quegli anni:

«L’origine pubblicistica dell’istituto sembra infatti affiorare nel clima profondamente diverso dei nostri tempi soprattutto per suggerire la necessità di una disciplina singolare per quelle fra le società commerciali il cui oggetto presenta particolari caratteri di interesse generali e quindi nazionale»²⁹.

Ecco che emerge così, il secondo tra gli «aspetti unitari» degli «enti Beneduce»: il rapporto, da un lato complesso e dall’altro semplificato, che questi enti nuovi intrattengono con

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ «Il diritto collettivo è sostanzialmente un diritto autoritario come quello pubblico, forma cioè regolamenti imperativi dei rapporti svolgentisi nell’ambito della collettività alla quale esso si riferisce, perché tutela non gli interessi privati o personali dei singoli membri di essa, bensì i loro interessi comuni, gli interessi, appunto, che essi hanno in quanto membri della collettività e che sono definibili non soggettivamente, ma oggettivamente. Dal punto di vista giuridico, ripetiamo, il corporativismo significa riconoscimento del diritto collettivo, e sua assunzione nell’ambito dell’ordinamento dello Stato, in quanto la tutela degli interessi collettivi (anzitutto quelli delle categorie professionali ed economiche) diviene un interesse statale, sia in quanto certi interessi collettivi vengono fatti propri dallo Stato e così trasformati in interessi pubblici». Cfr. W. CESARINI SFORZA, *Il Libro del lavoro e il nuovo diritto civile*, in ID., *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1942, cit., p. 272-273. Widar Cesarini Sforza è giurista che presenta una grande complessità ricostruttiva, anche in relazione alla sua vicenda personale, caratterizzata da un forte legame coltivato con il regime fascista. Innegabile è però sotto molti aspetti la *qualità* del suo lavoro e la capacità di cogliere l’emergere di una dimensione ulteriore rispetto agli schemi giuridici tradizionali. Per una riflessione più approfondita sull’opera di Cesarini Sforza si invita alla lettura di P. COSTA, *Widar Cesarini Sforza: ‘illusioni’ e ‘certezze’ della giurisprudenza*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. V-VI (1976-1977), *Itinerari moderni della proprietà*, Tomo II, pp. 1031-1095.

²⁹ A. ARENA, *Le Società commerciali pubbliche*, cit., pp. 23-24.

il potere pubblico³⁰. La natura di questo legame sembra riassumersi nell'espressione contenuta negli stessi decreti che, come vedremo, danno vita a questi istituti: l'ente, infatti, «ha personalità giuridica e gestione autonoma ed è posto sotto la vigilanza dello Stato». La formazione pubblica, come detto, non certifica di fatto la pubblicità dell'ente; al contrario, l'organizzazione associativa permette di limitare la responsabilità dello Stato e al contempo garantire maggiore libertà di azione: «il vincolo associativo tra i partecipanti consente di porre servizi o attività fuori dall'organizzazione (gerarchica) dell'amministrazione diretta dello Stato mantenendo peraltro, specie per le scelte fondamentali e gli indirizzi operativi dell'istituzione, rapporti che comportano una certa dipendenza dell'ente dalla direzione politica del Governo»³¹. Questa «direzione politica» si riassume poi, in qualche caso nella nomina da parte del governo degli amministratori e, più in generale, nella previsione di alcuni poteri sanzionatori in capo sempre all'esecutivo. Appare quindi un'organizzazione, questa, tale da «permettere allo Stato di agire come un “privato”, secondo i metodi operativi delle gestioni aziendali e non già secondo quelli propri della pubblica amministrazione»³².

Infine, un ulteriore elemento, egualmente ricorrente nell'esperienza di tutti questi istituti, riproduceva ancora una volta i *leitmotiv* dell'ibridazione tra pubblico e privato: nonostante la già richiamata definizione di ente pubblico presente nei decreti istitutivi, infatti, la disciplina cui si faceva riferimento per quanto riguardava la natura dei rapporti di lavoro instaurati era quella privatistica³³.

Questo, per sommi capi, era pertanto il quadro di insieme del dibattito giuridico in cui si sviluppò questa nuova stagione dell'intervento pubblico che, incaricata di porre soluzione

³⁰ Cfr. S. CASSESE, *Gli «statuti» degli enti Beneduce*, op. cit.,

³¹ F. PIGA, *La disciplina giuridica degli enti pubblici*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., p. 240.

³² F. BONELLI, *Protagonisti dell'intervento pubblico: Alberto Beneduce (1877-1944)*, cit., p. 352. Di eguale parere è anche RISPOLI FARINA che sottolinea come «da peculiare forma giuridica che viene creata per questi organismi, l'ente pubblico a struttura corporativa (o consortile), si contraddistingue per elasticità di funzionamento, minori vincoli operativi e burocratici». Cfr. ID., *Alberto Beneduce e la riforma del credito del 1936-1938*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., p. 225.

³³ «Si tratta di enti – quelli che Beneduce promuove, organizza o direttamente gestisce – dotati di larga autonomia, liberi di scegliere e remunerare il personale secondo i criteri ritenuti più funzionali, sulla base di rapporti privati di lavoro, secondo il vincolo di quadri organici del personale come quelli in uso nella pubblica amministrazione». Cfr. F. BONELLI, *Protagonisti dell'intervento pubblico: Alberto Beneduce (1877-1944)*, cit., p. 352.

alla crisi economica, metteva in crisi molti dei capisaldi del diritto commerciale e amministrativo. Ma, come detto, la prima *crisi* da risolvere era quella delle banche, che nella perversa spirale finanziaria degli anni precedenti, erano finite per essere in Italia soprattutto vere e proprie «banche capogruppo d'impresa»³⁴, rischiando così con il proprio fallimento di affossare allo stesso tempo il sistema creditizio così come quello produttivo del Paese. La prima mossa che nelle intenzioni di Beneduce doveva essere pertanto operata, era indirizzata a «sanare la piaga endemica delle anticipazioni e dei risconti a cui erano ricorse le banche miste»; evitare, insomma, che secondo i vecchi schemi di intervento statale «si ripetessero salvataggi industriali a carico dello Stato e a fondo perduto»³⁵.

Ed infatti, già nel 1931, tra tentativi di smobilizzi e salvataggi di banche pericolanti, venne varato il primo di questi istituti “nuovi” cui si andava cercando: l'*Istituto Mobiliare Italiano*.

1.1. *L'avvento dell'IMI tra “salvezza” delle banche e riordino del credito industriale.*

Nel settembre del 1931, una delle principali «banche miste» italiane, la COMIT, si trovava in condizioni di dissesto tali da costringere il proprio amministratore delegato, Giuseppe Toeplitz, ad informare Mussolini della crisi in atto. La scelta forte e inedita della Banca d'Italia di rifiutare l'emissione di anticipazioni che ne avrebbero consentito il quanto meno temporaneo salvataggio, davano l'avvio ad una «stagione» di ripensamento degli equilibri tra interventismo pubblico e autonomia privata³⁶.

Alla luce di quanto già in precedenza detto sulla figura di Beneduce, non stupirà il fatto che il Capo del Governo proprio a lui – oltre che al Ministro delle finanze Mosconi e al Governatore della Banca d'Italia Azzolini – si affidò per immaginare una soluzione innanzitutto per la Banca Commerciale Italiana ma, più in generale, per dare risistemazione all'intera

³⁴ Cfr. P. SARACENO, *Salvataggi bancari e riforme negli anni 1922-1936*, op. cit.,

³⁵ V. CASTRONOVO, *Un profilo di insieme*, cit., p. 25.

³⁶ Per quanto qui riassunto e per una ricostruzione dei documenti presenti negli archivi IMI e COMIT da cui è possibile tracciare le vicende fondative dell'Istituto si rinvia in particolare a G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano. Modello istituzionale e indirizzi operativi: 1931-1936*, Bologna, Il Mulino, 1998. Per un'analisi incentrata sulle trasformazioni di più lungo periodo del problema dei rapporti banca-industria in Italia, di cui la vicenda dell'IMI rappresenta un momento fortemente significativo, si invita alla lettura di R. STEFANELLI (a cura di), *Banca e società nell'Italia contemporanea. Il caso dell'IMI*, Bari, De Donato, 1977.

“galassia” del credito industriale. Alcuni studi hanno sapientemente ricostruito le vicende che hanno preceduto la definitiva creazione di quel nuovo Istituto teoricamente investito di tale compito, e che passano dalla formulazione di varie ipotesi e modelli istituzionali, alcuni più incentrati sulla riorganizzazione dell’intricato sistema del finanziamento industriale e altri, invece, più preoccupati di garantire la “salvezza” della stessa COMIT³⁷.

Quel che traspare da queste ricostruzioni e che per la nostra ricerca è interessante evidenziare, fu il dischiudersi di un embrionale processo di riforma, che conteneva in nuce molti degli elementi portanti della futura organizzazione creditizia che si verrà a perfezionare negli anni a venire. In questi scambi, infatti, «viene avanzata per la prima volta l’ipotesi di un intervento pubblico in forme decisamente nuove per l’epoca»³⁸, partendo dalla consapevolezza che non fosse oramai più «concepibile una economia che non fosse una *economia regolata*».

Per quanto questo possa in parte essere il frutto di un doveroso debito pagato al regime e alla politica fascista che imponeva l’esaltazione del ruolo guida del Governo, non è però al contempo così privo di irrilevanza questa consapevole abdicazione della funzione ordinatrice del libero mercato nei confronti della sfera pubblica, riconoscendo quale elemento “normale” della vita economica una funzione, quella della «regolazione», essenzialmente nuova:

«una economia che, senza essere statizzata e pur non soffocando, anzi assecondando lo sviluppo dell’iniziativa privata, creando le più idonee condizioni di ambiente, permetta allo Stato, attraverso suoi appositi organi, di organizzare e controllare dal di dentro la vita della produzione dei cosiddetti beni strumentali, indirizzandola e sviluppandola in base ad un piano prestabilito in armonia alle disciplinate possibilità nazionali ed al presumibile svolgimento dell’economia internazionale»³⁹.

Sebbene queste parole possano portare lontano, e offrire spunti per un ripensamento teorico di più ampio respiro, occorre però riconoscere che la gran parte della discussione fu

³⁷ Sul punto si rinvia sempre a G. LOMBARDO, *L’Istituto Mobiliare Italiano*, op. cit., (in particolare pp. 14-25) e a A. CONFALONIERI, *Banche miste e grande industria in Italia 1914-1933*, op. cit.,

³⁸ G. RODANO, *Il credito all’economia. Raffaele Mattioli alla Banca Commerciale Italiana*, Milano-Napoli, Riccardo Ricciardi Editore, 1983, cit., p. 15. In particolare, qui il riferimento è ad una Nota, intitolata «*Per la regolamentazione dell’economia italiana*», presentata a Mussolini da Toeplitz in data 11 settembre 1931.

³⁹ Il documento «*Per la regolamentazione dell’economia italiana*» è riportato e commentato nel testo appena citato di RODANO alle pp. 16-17; ma in proposito si vd. anche L. VILLARI, *Nuovi documenti storici sulla nascita dell’IRI*, cit., p. 90.

in verità incentrata, al contrario, sul problema concreto e contingente di risolvere la crisi in cui versava il sistema del credito industriale. Beneduce stesso si concentrò nei suoi appunti sulla necessità di «organizzare il credito mobiliare», sottolineando come «il Regime già perseguiva questa finalità allargando il campo di lavoro del Consorzio Sovvenzioni per Valori Industriali (CSVI) al fine di sostituire l'azione delle banche nei finanziamenti a medio termine» e aggiungendo come un tale organismo avrebbe potuto ricavare proprio «dal mercato i suoi mezzi di azione»⁴⁰. La proposta originaria di Beneduce non immaginava pertanto la creazione di un nuovo e autonomo ente bensì la costituzione di una sezione aggiuntiva del già esistente CSVI. Ad improvvisa conclusione di questo fitto carteggio, infatti, il 31 ottobre 1931 venne firmata una convenzione⁴¹ tra il Governo, la Banca d'Italia e la dirigenza COMIT per definire gli interventi da intraprendere da parte dello Stato e della stessa Banca Commerciale per addivenire ad una soluzione. Questa convenzione però, «nasceva con un forte dissenso» e sembrava scontentare un po' tutti: da un lato lo stesso Beneduce⁴², le cui proposte rimanevano per gran parte inascoltate, dall'altro persino la dirigenza COMIT la quale rimaneva incerta «circa la sua capacità di risolvere il salvataggio della Banca, assicurare il riassetto della circolazione monetaria, avviare un nuovo ordinamento del credito mobiliare», oltre a non aver ricevuto sicure garanzie di sostegno in ragione di «una forte ambiguità circa la natura dell'impegno assunto dal governo di realizzare gli interventi promessi ed il diritto della COMIT di accedervi»⁴³.

Ancora più improvvisa risulterà, pertanto, la di poco successiva costituzione dell'Istituto Mobiliare Italiano – avvenuta il 13 novembre dello stesso anno – ad opera del Regio Decreto-Legge n. 1398. Di fatto, il decreto non riproduceva il contenuto della convenzione bensì

⁴⁰ Si tratta di un documento senza titolo del 21 ottobre 1931 redatto da Beneduce sulla questione della Banca commerciale italiana. Il documento, così come molti altri, è ora raccolto nell'appendice documentaria del testo G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, p. 333 e segg. Per l'individuazione dei documenti più rilevanti intorno alla nascita dell'Imi si invita anche alla lettura di F. CESARINI, *Le origini e la gestione dell'IMI*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, op. cit.,

⁴¹ Il testo della convenzione è riportato in A. CONFALONIERI, *Banche miste e grande industria in Italia 1914-1933*, cit., p. 639 e segg.

⁴² Lombardo sottolinea come il maggior disappunto di Beneduce fosse dovuto all'assenza di una precisa delimitazione dell'intervento dello Stato nel salvataggio COMIT: cfr. G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., p. 25.

⁴³ IVI, cit., p. 32.

recuperava, per la maggior parte, le proposte avanzate da Beneduce⁴⁴. Analizzandone quindi il testo possiamo vedere che si venne a costituire, un nuovo Istituto che, come si legge all'articolo 1, nasceva come «ente di diritto pubblico» ma con «personalità giuridica e gestione autonoma»⁴⁵. Esso riceveva l'incarico, sempre dalla legge, di procedere alla concessione di «finanziamenti sino alla durata massima di dieci anni, procurandosi i mezzi anche con l'emissione di obbligazioni, le quali possono, in taluni casi, essere garantite dallo Stato»⁴⁶; egualmente anche la composizione del *board* esecutivo era prevista dal testo di legge e non veniva, invece, demandata alle successive determinazioni statutarie, prevedendo la presenza di figure investite direttamente dal governo, e in particolare la nomina del Presidente e Vice-Presidente da disporre con decreto Reale promosso dal Capo del Governo, la designazione di due componenti del Consiglio di Amministrazione affidata al Ministro per le finanze, e infine quella di ulteriori due consiglieri rispettivamente indicati dal Ministro per le corporazioni e dal Ministro per l'agricoltura⁴⁷.

Questa composizione del vertice dell'ente, non appare una scelta “neutrale” né tantomeno influente per la vita dell'Istituto stesso: è vero infatti che «la scelta di fare dell'IMI un organismo legato assai più alle direttive del governo che non alle esigenze della Banca d'Italia

⁴⁴ È doveroso e al contempo interessante sottolineare come all'azione dell'IMI Beneduce non partecipò mai in maniera diretta se non in qualità a quel tempo di Presidente della BASTOGI, società che possedeva una partecipazione di circa l'1% del capitale dell'Istituto stesso. Egli agì piuttosto in qualità di “consigliere” del Presidente dell'Istituto Teodoro Mayer, e dello stesso Mussolini. Tuttavia, è innegabile come molte delle sue idee furono alla base della creazione dell'Istituto stesso. Per una ricostruzione del ruolo di Beneduce nella vicenda dell'IMI si invita nuovamente alla lettura di CESARINI il quale infatti afferma: «un istituto, l'IMI, - si può concludere - che deve certamente annoverarsi tra le creature, come si usa dire, di Beneduce, ma lo è quasi esclusivamente sotto il profilo della originaria impostazione funzionale ed istituzionale, sia perché viene subito affidato ad altre mani, sia perché, per fisionomia tecnica e dimensione di fatto conseguite, non risulta capace di contribuire in modo incisivo alla soluzione dei problemi del nostro sistema finanziario nella quale Beneduce stesso era direttamente impegnato» ID., *Le origini e la gestione dell'IMI*, cit., p. 68.

⁴⁵ Cfr. art.1 del Regio Decreto-Legge 13 novembre 1931, n. 1398 – *Concernente la costituzione dell'Istituto Mobiliare Italiano*. La rilevanza della «gestione autonoma» è evidente fin da subito dato che la stessa norma demanda la formazione del suo capitale alle previsioni dello statuto, mentre il rilievo «pubblicistico» è tracciato dalla affermazione degli scopi e attività già compiutamente delineati dagli articoli 2 e 3 dello stesso decreto.

⁴⁶ Senato del Regno, *Relazione della Commissione permanente per l'esame dei disegni di legge per la conversione dei decreti-legge*, N. 1363-A, 7 dicembre 1932, cit., p. 1. Come sintetizza anche il Castronovo, il compito dell'IMI si sostanziava nella distribuzione di «prestiti a medio termine a imprese e società di nazionalità italiana emettendo proprie obbligazioni sul mercato per reperire i fondi necessari». Cfr. V. CASTRONOVO, *Un profilo d'insieme*, cit., p. 17.

⁴⁷ La nomina delle altre figure era invece affidata in via residuale alle scelte operate dagli altri enti sottoscrittori di capitale, ai sensi dell'art. 9 del Regio Decreto-Legge 13 novembre 1931, n. 1398.

di tamponare le crisi bancarie e di quelle del mondo degli affari [...] si riflette immediatamente negli organi statutari di guida e di controllo dell'Istituto»⁴⁸. A conferma di una lettura dell'indirizzo che si voleva dare all'IMI nel solco indicato in precedenza da Beneduce, sembrano venire a supporto anche le parole, pur al solito gonfie di retorica, dello stesso Capo del Governo: «quanto ai compiti dell'Istituto essi sono già delineati; si tratta non di procedere a salvataggi di organismi decomposti o in via di decomposizione, ma di aiutare le forze economiche sane, alle quali la crisi mondiale rende particolarmente penoso il cammino»⁴⁹. Dello stesso tono era anche il discorso pronunciato nella medesima occasione dal primo presidente dell'Istituto, Teodoro Mayer che, chiarendo i «molti malintesi, anche d'ordine dottrinario» che si erano venuti ad alimentare intorno alla genesi del nuovo ente, ribadiva non l'intenzione di procedere ad «un processo di statizzazione delle industrie» poiché «un simile principio contiene la più grave delle contraddizioni con lo spirito e la lettera dell'economia corporativa», ma piuttosto, proprio perseguendo «il principio corporativo», di mirare «soprattutto alla conciliazione degli interessi dei singoli con gli interessi generali del Paese, al libero esercizio delle attività private nell'ambito e per gli scopi dell'economia nazionale, all'interesse generale dello Stato sovrastate gli interessi particolari, all'armonia insomma delle forze singole con quelle collettive»⁵⁰.

Guardando all'evoluzione della genesi dell'Istituto, sembra potersi concludere che «all'IMI, nonostante le illusioni della vigilia, non si dovessero affatto attribuire compiti di sostegno di industrie in difficoltà, di salvataggio di banche in crisi di liquidità e prive di capitale proprio»; al contrario, anche in ragione dello stretto legame realizzato con l'esecutivo, e in

⁴⁸ G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., p. 37.

⁴⁹ Questo testo pronunciato da Mussolini in occasione dell'insediamento dell'IMI il 5 dicembre 1931 dal titolo *Discorso del Capo del Governo* è riportato ora in G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, a p. 364 e segg. Mussolini nella stessa occasione insisteva anche sulla portata pienamente corporativa dell'avvento dell'IMI: «considerare l'Istituto Mobiliare Italiano come uno strumento creato onde promuovere catastrofiche trasformazioni nella struttura economica delle società italiane è assurdo, ma considerare l'Istituto Mobiliare Italiano come un mezzo per avviare energicamente l'economia italiana verso la fase corporativa è esatto: cioè a un sistema che rispetta fundamentalmente la proprietà privata e l'iniziativa privata, ma le vuole anch'esse dentro lo Stato, che solo può l'una e l'altra proteggere, controllare, vivificare».

⁵⁰ T. MAYER, *Discorso del Presidente dell'Istituto*, 5 dicembre 1931, ora riportato in G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., p. 366. Mayer afferma anche nella stessa occasione: «“Statizzare” è un verbo la cui sonorità può tornare piacevole anche agli orecchi di coloro che troppo spesso vorrebbero invocare dallo Stato la sanatoria pura e semplice delle complicate e pesanti situazioni finanziarie».

particolare con il ministero delle finanze, da cui discendevano «indipendenza d'azione» e al contempo «autorità», l'IMI si trovava piuttosto incaricato di «assumere ogni cautela per evitare di dover subire perdite sui crediti derivanti dal rischio d'impresa»⁵¹.

Le previsioni e i contenuti dello statuto, non facevano altro che confermare quanto finora tratteggiato, poiché con esso si «rafforza[va] i poteri del vertice (presidente e vicepresidente) nei confronti del consiglio di amministrazione ed al tempo stesso condiziona[va] ancor di più la delega di poteri dei primi alla volontà del governo e del consiglio a quello del vertice»⁵². Una costruzione verticistica che in concreto ne esaltava, anche se può sembrare un paradosso, la libertà di manovra e azione e, al contempo, la diretta sottoposizione ad un controllo centrale; la piena indipendenza di operare come un soggetto privato sul mercato del credito industriale «a tutto campo», imponendosi quale nuovo giocatore chiave delle dinamiche bancarie⁵³, incontrava un solo limite nel ricorso alla garanzia dello Stato per i salvataggi, strumento eccezionale rimesso però alla piena volontà del Governo chiamato ad esprimersi caso per caso su tali richieste: sia Mussolini che Mayer, tuttavia, chiarirono fin da subito che tale strumento sarebbe rimasto solo quale rimedio realmente eccezionale⁵⁴.

Nonostante ciò, questa previsione apriva alcuni spiragli problematici sotto il punto di vista giuridico di cui si dava atto, infatti, persino nella relazione della Commissione permanente al Senato per l'esame dei disegni di legge per la conversione dei decreti-legge: la «garanzia dello Stato per speciali serie di obbligazioni» che poteva essere concessa in modo eccezionale (per le operazioni di «eccezionale pubblico interesse») e con valutazione caso per caso con decreto ministeriale sollevava appunto il problema di «una delegazione indefinita al

⁵¹ Non è una forzatura pertanto affermare che «con l'Istituto Mobiliare Italiano matura la prima vera cesura rispetto alla storia passata dei rapporti tra la Banca d'Italia ed i salvataggi di banche e di imprese da quelle controllate». Cfr. G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., pp. 35-36.

⁵² IVI, cit., p. 39. Ciò avviene – prosegue Lombardo - «tramite la fissazione della durata di permanenza nella carica, illimitata per il vertice e con decadenza biennale per il consiglio (ed annuale per i sindaci)».

⁵³ «La facoltà di acquisire partecipazioni azionarie in imprese private (di nazionalità italiana) e di assumere gestioni fiduciarie, distinguevano nettamente l'IMI dagli istituti speciali che lo avevano preceduto perché tracciavano l'immagine di un ente per l'esercizio del credito mobiliare a tutto campo. Si trattava di caratteri mutuati, piuttosto che dal CSMI nelle sue due sezioni, da esperienze straniere, soprattutto anglosassoni, già affermatesi nel Regno Unito e negli Stati Uniti, verso cui sappiamo che Beneduce guardava nel progettare quel nuovo ordinamento del credito che egli perseguiva e che riuscì in larga misura a realizzare» cfr. IVI, cit., pp. 40-41.

⁵⁴ IVI, cit., p. 45 e segg.

potere esecutivo»⁵⁵. L'intreccio era semplicisticamente risolto in virtù della supremazia politica dell'esecutivo, e adducendo quale ulteriore ragione di fiducia nella corretta condotta di quest'ultimo che persino in caso di concessione di tali garanzie ciò avrebbe potuto comunque realizzarsi «senza sacrifici per l'Erario di Stato» e – anche qualora così non fosse – in ogni caso con possibilità di procedere ad un «controllo parlamentare sullo stanziamento dei fondi relativi» successivo⁵⁶.

Un secondo ordine di problemi era sempre racchiuso nella già tratteggiata problematica identificazione della natura dell'ente, punto che non destava alcuna preoccupazione né da parte degli economisti né tantomeno sotto un profilo politico, ma che si dimostrava vero terreno di scontro per i giuristi: la definizione di «ente di diritto pubblico» contenuta nel regio decreto istitutivo, si scontrava, infatti, con alcune formulazioni teoriche e dottrinarie che lo avrebbero più volentieri ricondotto a figure diverse, quali, ad esempio, quella di «persona giuridica privata di utilità pubblica»⁵⁷. In ogni caso sembrava evidente che l'attribuzione della dimensione pubblicistica ad un ente di tal genere, rientrava in quel più esteso «processo» di «amministrativizzazione del diritto privato» che si stava realizzando «attraverso l'assunzione da parte dello Stato di attività lasciate prima alla discrezionalità dei privati, l'imposizione di controlli e di autorizzazioni, l'attribuzione del carattere pubblico a determinati uffici», e che ciò veniva a costituire una inedita «zona grigia fra diritto pubblico e diritto privato» con cui prima o dopo la scienza giuridica avrebbe dovuto iniziare a fare i conti⁵⁸.

Agli occhi della commercialistica dell'epoca, poi, l'applicabilità delle norme previste dal *Codice del commercio* sembrava inderogabile, tuttavia la natura così particolare dell'ente faceva sorgere l'esigenza di mitigare la disciplina privatistica dell'attività «commerciale» dell'Istituto,

⁵⁵ Vd. *Relazione della commissione permanente per l'esame dei disegni di legge per la conversione dei decreti-legge*, N. 1363-A, 7 dicembre 1932. Qui si legge ancora una volta, al di là della retorica affermazione che «l'Istituto mobiliare ha colmato una lacuna dei nostri ordinamenti», la convinzione che tale istituto fosse strutturale nell'economia italiana e che sebbene «si può affermare che la situazione generale fu probabilmente la spinta alla creazione dell'Istituto» in realtà questo «non ebbe un compito transitorio ed eccezionale, e tanto meno fu istituito per sostenere aziende vacillanti e industrie non saggiamente costituite».

⁵⁶ *IVI*, cit., p. 3.

⁵⁷ Questa la definizione giuridicamente più accettabile, secondo alcuni, seguendo la ricostruzione teorica esposta da F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche. Seconda edizione riveduta*, Torino, Unione tipografica editrice torinese, 1923, cit., p. 739 e segg.

⁵⁸ V. ANDRIOLI, *Caratteri giuridici dell'Istituto Mobiliare Italiano*, in *Lo Stato*, Anno II, Fasc. XII (dicembre 1931), cit., p. 874.

con due principii posti a maggiore garanzia in ragione dei fini pubblicistici della stessa: da un lato si riteneva che «alla tutela degli azionisti verso gli amministratori deve preferirsi la stabilità dell'amministrazione»; dall'altro, si riconosceva che «anche i poteri, attribuiti al socio nell'interesse sociale, debbono essere mitigati dalla visione dell'interesse pubblico»⁵⁹. Anche la dottrina amministrativistica veniva interessata da questo dibattito sorto intorno a quelli che definiva «enti parastatali», quale categoria intermedia tra privato e pubblico⁶⁰; tuttavia, la dottrina maggioritaria rifuggiva tale definizione ritenendo che «tutt'al più p[otesse] trattarsi di una comoda espressione per designare tutti quegli enti pubblici che, quand'anche siano creati dallo Stato, non costituiscono tuttavia né suoi organi diretti né una diretta filiazione della sua personalità, ma operano *accanto* ad esso e sotto il suo controllo, per attuarne fini speciali». L'attività esercitata – si concludeva – era in ogni caso di natura commerciale e «le finalità di pubblico interesse» per quanto incidenti, «non possono avere certamente il magico potere di cambiare la intrinseca natura economica delle loro operazioni»⁶¹.

Al di là dei problemi di principii, l'indirizzo che l'IMI seguì nei suoi primi mesi di vita sembrò risolvere i timori dei giuristi semplicemente operando in maniera decisamente “conservativa”; Teodoro Mayer, infatti, seguendo l'indirizzo di Mussolini di «selezionare con rigore e severità le iniziative da finanziare»⁶², non diede all'Istituto quella funzionalità e incidenza originariamente immaginata da Beneduce non permettendo, di fatto, un reperimento di risorse dinamico e quindi idoneo a riorganizzare e a dotare di linfa nuova il mondo industriale. Ecco che si palesava la necessità di ripensare ulteriormente e in modo più radicale l'intero sistema creditizio andando, oltre la gestione e riconversione delle c.d. «banche miste» e intervenendo in maniera più incisiva proprio sul circuito del finanziamento industriale. Se l'IMI era chiamato a «garantire lo *statu quo*, ad aiutare le imprese a conservare le raggiunte

⁵⁹ IVI, cit., p. 877.

⁶⁰ «In questi ultimi tempi si è molto discusso nella dottrina amministrativistica la questione dei c.d. “enti parastatali”, di cui è cenno in alcune recenti disposizioni di legge, per sapere se si tratta di una figura intermedia fra gli enti privati e i pubblici, o di un particolare tipo di questi ultimi». Cfr. P. GRECO, *Corso di diritto bancario*, cit., p. 109

⁶¹ IVI, cit., p. 110.

⁶² F. CESARINI, *Le origini e la gestione dell'IMI*, cit., p. 66.

condizioni di produttività» occorre ora un altro strumento, che si sarebbe realizzato da lì a poco, dedicato invece «a promuovere lo sviluppo e il progresso»⁶³.

Quel che è certo e che possiamo facilmente dedurre anche dalla lunga vita che questo Istituto ha avuto nella storia del nostro Paese, è il fatto che sebbene l'IMI vide la propria definizione in un contesto emergenziale, in realtà si affermò ben presto quale ente non transitorio né occasionale ma piuttosto quale chiave di volta di un processo di risistemazione del credito mobiliare all'interno del quale era chiamato ad operare una sorta di "pulizia" tra soluzioni pericolanti e indirizzi produttivi⁶⁴.

L'Istituto Mobiliare Italiano svolse perciò un ruolo fondamentale nel contribuire al disvelamento della definitiva *crisi* in cui versava il sistema del credito negli anni Trenta, dando avvio ad una più ampia riforma del settore⁶⁵. Era arrivato infatti il momento di «porre fine risolutamente alla "confusione" fra credito ordinario e credito mobiliare e creare le basi di un maggior controllo pubblico sull'operato delle banche, quale premessa di un riordino generale del sistema creditizio»⁶⁶.

L'esempio dell'IMI stava a dimostrare con fermezza uno degli elementi più dirompenti della storia giuridico-economica degli anni Trenta: «il ciclo dell'economia separata dalla vita dello Stato, qualche volta perfino capace di dettar legge allo Stato, è per sempre finito»⁶⁷.

⁶³ P. GRECO, *Corso di diritto bancario*, cit., p. 129. Qui il riferimento del Greco è proprio all'IRI che nel momento in cui scrive il suo manuale aveva già dispiegato la propria azione mostrandosi quale ente in un certo senso suppletivo e complementare dell'Istituto mobiliare italiano.

⁶⁴ «A questa fondamentale esigenza di chiarezza e di trasparenza era legata la sorte dei gruppi industriali che necessitavano di interventi di riassetto finanziario, l'efficacia del contributo dell'IMI, la fiducia dei risparmiatori nelle emissioni obbligazionarie dell'Istituto e dunque nella via di risanamento del sistema produttivo che con l'IMI si intendeva intraprendere. A questa esigenza di chiarezza e di trasparenza Mayer legò il successo dell'attività dell'Istituto, con innegabili eccessi di rigore ma con altrettanto innegabile incisività nello stabilire i criteri guida e le procedure del credito industriale». Cfr. G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., p. 59.

⁶⁵ «L'azione dell'IMI, si dice ancora oggi, era stata tanto timida da rendere necessaria la costituzione dell'IRI. Questa critica non poteva avere fondamento nei riguardi di un ente la cui creazione precedeva di soli quattordici mesi quella dell'IRI e che doveva avviare un'attività di credito nuovo per il nostro paese: prestiti a medio termine (fino a dieci anni) ammortizzabili a rate annuali. Si pensi che nel gennaio del 1933, quando l'IRI viene costituito, l'IMI non aveva chiuso neppure il primo bilancio. Eppure ancor oggi viene assunto come indice della inefficienza dell'IMI il fatto che l'IRI fosse stato costituito su due sezioni. [...] Ora la Sezione finanziamenti venne soppressa con la legge Bancaria del marzo 1936, poco più di tre anni dopo la sua costituzione; l'IMI continuò invece a svolgere il compito ad esso assegnato dalla legge costitutiva del 1931 [...]». Cfr. P. SARACENO, *L'intervento dell'IRI per lo smobilizzo delle grandi banche 1933-1936*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., p. 119

⁶⁶ V. CASTRONOVO, *Un profilo d'insieme*, cit., p. 25.

⁶⁷ T. MAYER, *Discorso del Presidente dell'Istituto*, cit., p. 367.

1.2. *La creazione dell'IRI e l'intervento industriale: verso uno Stato imprenditore privato.*

Soltanto pochi mesi dopo la costituzione dell'IMI, «ritenuta la necessità e l'urgenza di completare l'organizzazione creditizia», il 23 gennaio 1933 veniva istituito, sempre in forza di un decreto, un nuovo e ulteriore ente «la cui azione si rivolga più particolarmente alla riorganizzazione tecnica economica e finanziaria delle attività industriali del Paese»: l'*Istituto per la Ricostruzione Industriale*⁶⁸.

Alcuni interessanti studi operati sugli archivi dell'Istituto, oltre che sui carteggi privati dello stesso Beneduce, hanno evidenziato come la creazione di questo ente ebbe una rapida definizione tra la fine del 1932 e l'inizio del 1933, testimoniata da un fitto scambio di progetti e lettere tra lo stesso Beneduce, l'allora ministro delle finanze Jung, e Mussolini⁶⁹. Anche alla luce di ciò, è possibile considerare l'IRI come la creatura “più personale” nata dall'impegno di Beneduce, presentandosi al contempo però anche come l'architrave dei progetti e delle intenzioni perseguite dal regime di ridefinizione degli assetti finanziari e produttivi del Paese.

L'IRI era chiamato a rispondere a quelle istanze di sistemazione non episodica della struttura economica italiana che si erano già provate a mettere a fuoco con la precedente istituzione dell'IMI: ripensare per intero e organicamente il credito mobiliare, dare nuovo impulso alla produzione industriale, e farlo ponendo al centro di questo disegno lo Stato,

⁶⁸ Cfr. il preambolo del Regio decreto-legge 23 gennaio 1933, n. 5 – *Costituzione dell'«Istituto per la ricostruzione industriale»*.

⁶⁹ Si fa riferimento, tra gli altri, agli interventi di F. BONELLI, *Alberto Beneduce, il credito industriale e l'origine dell'IRI*, e di L. VILLARI, *Nuovi documenti storici sulla nascita dell'IRI*, entrambi contenuti in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, op. cit., Nonostante l'asserita «necessità ed urgenza», era evidente che «l'IRI non e[ra] nato in un giorno, né uscito armato dalla testa di Giove», tuttavia tra il 12 e il 19 gennaio 1933 l'Istituto vide la propria definizione a seguito di discussioni a noi note attraverso alcuni documenti riportati da VILLARI. In particolare, un primo documento del 12 gennaio definiva i compiti del nascente Istituto: «esso svolge la sua attività nel campo tecnico, economico e finanziario per il coordinamento, lo smobilizzo e la riorganizzazione delle aziende industriali che hanno sofferto in conseguenza della crisi». Un successivo documento datato 15 gennaio riportava delle incertezze in merito alla definitiva organizzazione: «si fronteggiano nuovamente le due ipotesi: quella del consorzio dei preesistenti istituti di credito obbligazionario e quella, che alla fine prevarrà, dell'Istituto per la ricostruzione industriale con due sezioni: Finanziamenti e Smobilizzi». In conclusione, però, si affermava le potenzialità dell'Istituto quale strumento che «attribuisce allo Stato una precisa identità razionalizzatrice del sistema economico-sociale». Cfr. L. VILLARI, *Nuovi documenti storici sulla nascita dell'IRI*, cit., pp. 86-89. Da ultimo, si veda anche l'ampio studio raccolto in G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018.

principio ispiratore di politiche e indirizzi, e al contempo fine ultimo delle stesse politiche economiche.

Se infatti alle contingenze imposte dalla crisi economica e a i «gravi squilibri finanziari, bancari ed industriali» che ne conseguirono, non si era voluto dare soluzione con i tradizionali modelli di salvataggio e posto che l'instabilità economica era oramai divenuta «un dato oggettivo del sistema capitalistico italiano», era invece necessario agli occhi del regime progettare una «soluzione globale»⁷⁰.

Ed è vero che «l'avvento dell'Iri nel 1933 ebbe una duplice valenza, all'insegna tanto della continuità che della discontinuità»⁷¹, non solo nei confronti delle “tradizionali” formulazioni di intervento pubblico ma anche nei confronti del neonato Istituto mobiliare, con il quale condivideva alcuni identici punti di tensione: *in primis* la forma giuridica di «Ente di diritto pubblico» e la conseguente attribuzione al Governo di poteri di controllo e di nomina delle figure apicali e di vertice. Alla natura dichiaratamente pubblicistica si accompagnava poi, esattamente come per l'altra “creatura” immaginata da Beneduce, un'autentica “delega in bianco” in ordine alla definizione della struttura organizzativa interna e delle attività da svolgere, affidata alle previsioni statutarie e alla disciplina del diritto privato e commerciale ponendo, così, l'Istituto fuori dai vincoli burocratici tipici delle amministrazioni pubbliche tradizionali⁷².

L'originalità qui tracciata rispetto all'Istituto mobiliare italiano, della presenza di due distinte sezioni, ognuna autonoma e con proprio bilancio, non rappresentava tuttavia una più chiara definizione degli equilibri pubblicistico-privatistici dell'Ente: all'interno dell'ente si trovavano a «convivere» accomunati da un'identica finalità, da un lato «un istituto di credito mobiliare per il finanziamento a lungo termine delle industrie, con un profilo patrimoniale

⁷⁰ IVI, cit., p. 87. Tale necessità era percepita dallo stesso Beneduce il cui contributo – dice il Villari – non riguardò soltanto la «definizione istituzionale» dell'ente, ma anche la valenza «politico ideologica del progetto IRI».

⁷¹ V. CASTRONOVO, *Un profilo d'insieme*, cit., p. 3. Sulle ragioni e le cause che portarono alla formazione dell'Istituto si veda anche R. FERRETTI, *L'Iri durante il fascismo: struttura organizzativa, burocrazia e prassi amministrativa*, in *Amministrare*, Fascicolo 1, supplemento (2011), Bologna, Il Mulino, 2011, il quale afferma che «le cause storiche profonde delle origini dell'ente possono essere spiegate con processi storici di medio-lungo periodo di carattere economico e amministrativo, relativi alla natura dello sviluppo capitalistico italiano e alla peculiare evoluzione del sistema amministrativo». IVI, cit., p. 125.

⁷² Cfr. Art. 6 del Regio decreto-legge 23 gennaio 1933, n. 5.

ed organizzativo più spiccatamente privatistico», e dall'altro lato una vera e propria «*holding* per la gestione e lo smobilizzo di partecipazioni azionarie, che prefigurava invece l'assetto del futuro ente pubblico di gestione»⁷³. Tuttavia, compiti distinti e autonomia di bilancio non rimanevano comunque indifferenti rispetto alla comune direzione e al controllo affidato alla figura del Presidente i cui poteri, ai sensi dell'articolo 2 del decreto istitutivo, discendevano essenzialmente dal rapporto fiduciario esistente col Capo del Governo che ne disponeva – di concerto con i ministri per le finanze e per le corporazioni – la nomina⁷⁴.

La «Sezione finanziamenti industriali», da una parte, e, dall'altra, la «Sezione smobilizzi industriali», riflettevano così «una sorta di duplice identità istituzionale ed economica» dell'IRI ma anche – come vedremo – l'attribuzione di compiti e obiettivi ulteriori rispetto alle necessità già in parte perseguite con l'azione dell'IMI. E nonostante anche questo Istituto fosse stato in parte concepito quale figura emergenziale, predisposta più che altro per risolvere il problema divenuto cogente degli smobilizzi di tutte quelle partecipazioni azionarie di cui lo Stato si era trovato in possesso a seguito delle numerose operazioni di credito e salvataggio effettuate, fu chiaro fin da subito – e ciò proprio anche in ragione della sua composizione e organizzazione interna – che l'IRI avrebbe inciso pesantemente e in maniera strutturale su entrambi i settori chiave dell'economia: non solo su quello finanziario-creditizio ma anche su quello industriale-produttivo.

Per quanto riguarda le attività concrete cui l'IRI era chiamato a dar vita, poiché il primo obiettivo dichiarato era il porre essenzialmente fine alla crisi della c.d. *banca-mista*, proseguendo sulla strada già tracciata dall'IMI, ci si servì della Sezione finanziamenti al solo scopo «di evitare, in futuro, un ulteriore impegno alla Sezione smobilizzi», evitando cioè il ripetersi delle vecchie forme di salvataggio pubblico. Se, come detto, ciò avvenne inizialmente in ragione di una condizione ritenuta transitoria ed eccezionale, è altrettanto doveroso affermare come in realtà molte delle soluzioni intraprese ebbero una prospettiva ben più estesa, e ciò in ragione talvolta della semplice contingenza ma spesso e soprattutto perché tale visione

⁷³ R. FERRETTI, *L'IRI durante il fascismo*, cit., p. 127-128. Le singole Sezioni assunsero caratteri giuridici tipicamente privatistici: così come avvenuto per l'IMI la struttura era quella consortile delle società commerciali, con un sistema di finanziamento autonomo dal Tesoro e quindi non dipendente dalle finanze pubbliche bensì affidato al risparmio privato.

⁷⁴ Cfr. Art. 2 del Regio decreto-legge 23 gennaio 1933, n. 5.

prospettica era già forte nelle convinzioni ideali dei demiurghi e dei conduttori dell'Istituto stesso⁷⁵. È così, infatti, che da «azionista proprietario» quale era di alcune aziende chiave del sistema produttivo italiano, l'IRI cominciò ad operare non solo con l'idea di realizzare operazioni di salvataggio in risposta alla crisi bensì perseguendo anche una vera e propria «progettazione e la realizzazione del riordinamento di interi settori economici di rilevante interesse nazionale». Pertanto, la gestione delle imprese di cui l'IRI si trovava ad essere azionista di maggioranza in diretta conseguenza del risanamento delle tre grandi banche miste, diviene il fulcro «attorno alla quale si costruisce nel giro di pochi anni una identità istituzionale che accompagnerà l'assunzione di un suo ruolo permanente nell'universo istituzionale ed economico del paese»⁷⁶. Il ruolo di protagonista lo giocherà, pertanto, la Sezione smobilizzi ma con compiti essenzialmente mutati rispetto al proprio nome: l'obiettivo non è più semplicemente quello di “liberarsi”, reimmettendole sul mercato, delle azioni che deteneva ma, proprio poiché l'IRI – un po' per necessità e un po' per chiara volontà⁷⁷ – si era ritrovato “padrone” di una serie di imprese “chiave” nel panorama industriale italiano, adesso il compito diveniva piuttosto quello di agire e muoversi come un «imprenditore carico di speciali responsabilità»⁷⁸.

⁷⁵ Il riferimento qui, oltre a Beneduce, è ad un'altra figura di assoluto rilievo nelle vicende IRI, quella di Donato Menichella, che di Beneduce fu collaboratore stretto e dell'Istituto fu direttore della Sezione smobilizzi, prima, e di quella Finanziamenti, poi, per divenirne infine Direttore generale. Per una ricostruzione della vicenda biografica del Menichella si rinvia a P. CIOCCA, *Donato Menichella*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Volume 73 (2009), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 2009. Per una raccolta di scritti dello stesso Menichella, con particolare riferimento alla legge bancaria e alla vicenda IRI, si invita alla lettura di BANCA D'ITALIA, *Donato Menichella. Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Roma, 1986.

⁷⁶ R. FERRETTI, *L'IRI durante il fascismo*, cit., pp. 131 e 132.

⁷⁷ In proposito si possono richiamare alcune riflessioni in particolare di PASQUALE SARACENO (*Venticinque anni di vita dell'Istituto per la Ricostruzione industriale*, in *Review of the economic condition in Italy*, IRI, Roma, 1959) dalle quali è stato possibile, poi, ricavare un'interpretazione dell'atteggiamento “conservativo” dell'Istituto poiché «apparve chiaro però che buona parte delle partecipazioni possedute dall'ente non avrebbero potuto essere riprivatizzate, o perché si trattava di aziende che interessava mantenere sotto il pubblico controllo, o perché il capitale privato non aveva interesse al rilievo, o infine perché la riprivatizzazione esigeva un capitale troppo rilevante per il mercato italiano del tempo». Cfr. G. LA BELLA, *L'IRI nel dopoguerra*, Roma, Edizioni Studium, 1983, cit., p. 8.

⁷⁸ F. BONELLI, *Protagonisti dell'intervento pubblico: Alberto Beneduce (1877-1944)*, cit., p. 349. Aggiunge *ivi* il Bonelli come tale atteggiamento fu confermato anche dalle concrete operazioni portate avanti dall'Istituto, e infatti «Beneduce e Menichella si preoccuparono non già di vendere *comunque* le partecipazioni, di controllo o di minoranza che fossero, ma anche di scegliere chi ne entrava in possesso in base a valutazioni di politica industriale di medio-lungo periodo oltre che in considerazione della utilità sociale e della funzione economica delle imprese e, in alcuni casi, anche di particolari circostanze politico-sociali».

Senza ricostruire qui le numerose operazioni portate avanti dall'Istituto nel corso degli anni Trenta⁷⁹, si può però affermare con una certa sicurezza che «il risultato netto» dell'attività e degli indirizzi portati avanti, anche nei primi anni di vita e già prima della sua stessa riforma avvenuta nel 1937, fu quello di riformare in maniera sistemica la struttura economica italiana: questa capacità demiurgica dell'Istituto, se non già insita nella sua anima originaria, si palesò comunque ben presto. La sua azione faceva emergere una chiara tensione verso un controllo diretto degli indirizzi di politica industriale del Paese, tramutandosi «da una struttura creata in funzione di problemi bancari e finanziari, ad una struttura in funzione di problemi squisitamente industriali»⁸⁰, e così facendo, senza alcun dubbio ridefinendo «i contorni di una trasformazione strutturale che avrebbe mutato permanentemente il sistema economico e istituzionale del paese»⁸¹.

Analizzando ora brevemente l'organizzazione interna dell'Istituto, è possibile rintracciare anche qui una duplice natura: da un lato una struttura fortemente verticistica che rimandava l'assunzione di quasi tutte le decisioni finali alle figure apicali; dall'altro una struttura periferica e orizzontale, snella e deformalizzata, tracciata più sull'esempio degli istituti bancari e finanziari di natura commerciale che su quella tradizionale delle pubbliche amministrazioni, una presenza sul territorio originale perché priva di propri uffici e spesso appoggiata sulle già presenti sedi locali della Banca d'Italia, rappresentando l'esempio operante di quel modello delle «amministrazioni parallele» di cui Beneduce era da tempo convinto sostenitore⁸². Una

⁷⁹ «Gli episodi salienti di questa attività amministrativa della Sezione riguardano la predisposizione del progetto di risanamento bancario conclusosi con la stipula delle convenzioni bancarie del marzo 1934 e il passaggio della proprietà delle grandi banche all'IRI, il risanamento e la riorganizzazione del grande gruppo elettrico-telefonico SIP e la creazione della STET, la formazione delle Commissioni tecniche per la siderurgia bellica speciale e per l'industria cantieristica e il riordino dei rispettivi settori, la stipulazione delle convenzioni con il Tesoro e con la Banca d'Italia». Cfr. R. FERRETTI, *L'IRI durante il fascismo*, cit., p. 132. Nel testo appena citato è possibile trovare anche una ricostruzione dettagliata delle singole operazioni ora richiamate in modo riassuntivo. Un focus particolare sull'intervento in alcuni settori strategici dell'industria italiana è anche presente nel volume V. CASTRONOVO, (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 1 – Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011, ed in particolare nei contributi di A. CASTAGNOLI, *Le strategie industriali: elettricità e telecomunicazioni*, e di M. DORIA, *I trasporti marittimi, la siderurgia*.

⁸⁰ G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 85.

⁸¹ R. FERRETTI, *L'IRI durante il fascismo*, cit., p. 132

⁸² *IVI*, cit., pp. 186, 188, 189. Per una dettagliata ricostruzione della struttura interna originaria dell'Ente si rinvia a quanto esposto efficacemente in R. FERRETTI, *L'IRI durante il fascismo*, op. cit., In particolare, ci limitiamo qui a segnalare come «la gestione dell'ente fu affidata dallo Statuto del 1933, successivamente modificato nel giugno 1934, in piena responsabilità ed autonomia ai suoi organi amministrativi – presidente, vicepresidente, consiglio di amministrazione – senza alcun potere di ingerenza da parte delle amministrazioni dello Stato e

struttura interna “orizzontale”, come detto, in cui i rapporti centro-periferia che si dipanavano dalle strutture centrali, luoghi di coordinamento e indirizzo, verso le varie società controllate e gli uffici locali, erano governati da una ampia libertà di azione lasciata alle “periferie” nella scelta e nella gestione delle singole attività esaltandone, così, il carattere sostanzialmente privatistico⁸³. A supporto di questa natura “leggera” dell’organizzazione delle Sezioni dell’Istituto va ricordata anche la scelta di affidare la regolamentazione del rapporto di impiego all’interno dell’ente alla disciplina privatistica, permettendo così persino una ampia discrezionalità in capo ai vertici dell’Ente nella scelta del personale da reclutare, autonomia che era diretta conseguenza della stessa ampiezza di poteri che era consegnata al presidente e al direttore dell’Istituto⁸⁴.

Occorre però evidenziare come, in vero, nonostante la generale autonomia di azione lasciata alle varie finanziarie di settore e alle aziende controllate, una buona dose di comando rimaneva accentrata nelle mani del *board* dell’Istituto, traducendosi spesso in decisi interventi

dell’esecutivo nell’attività ordinaria, anche se al governo spettavano alcune importanti funzioni di nomina e controllo. La figura del presidente era assolutamente preminente sia per la conduzione della vita amministrativa dell’Iri, sia per il decisivo ruolo di rappresentante istituzionale dell’ente, attorno a cui ruotava la rete di relazioni, formali e informali, intrecciate con i principali soggetti del campo politico, amministrativo ed economico. Tale preminenza era evidente innanzitutto nella sua nomina con decreto reale promosso dal capo del governo, di concerto con i ministri delle finanze e delle corporazioni: l’investitura da parte della massima figura politica del regime sanciva in termini formali quel legame diretto, di fiducia e rapporto personale, tra Mussolini e Beneduce su cui si sarebbe retta la capacità operativa autonoma mostrata dall’Istituto in questi anni». Preme sottolineare fin da adesso come questa struttura seppur formalmente definita, sostanzialmente lasciava grande libertà all’azione di Beneduce rappresentando un elemento da non sottovalutare nella ricostruzione del ruolo svolto dall’Istituto nell’essere strumento del fascismo nella gestione dell’economia italiana: «le modalità di nomina stabilite dallo statuto da un lato favorivano la presenza delle amministrazioni e degli enti a cui era attribuito il potere di designazione dei membri degli organi deliberanti; dall’altro lato, la mancata indicazione di un meccanismo di automatica rappresentanza dei soggetti istituzionali coinvolti – quale invece verrà stabilito nel successivo statuto del 1937 – lasciava una certa libertà di manovra grazie alla quale il presidente Beneduce, in virtù della sua autorità indiscussa alla guida dell’ente e della fiducia che godeva presso il capo del governo e il ministro delle finanze, poteva di fatto assicurarsi una composizione del consiglio a lui favorevole». Cfr. IVI, pp. 137-138.

⁸³ «Con la formazione delle finanziarie di settore si precisava una struttura articolata su tre livelli – l’ente centrale, le finanziarie, le aziende operative – che costituirà la peculiarità della sua architettura istituzionale». Cfr. IVI, cit., p. 151.

⁸⁴ IVI, cit., p. 176. Questa “scelta” sembra esaltare gli aspetti più propriamente privatistici dell’Istituto e stridere, al contempo, con la definizione perentoria di ente di diritto pubblico prevista dal regio decreto istitutivo. Appare inoltre un elemento curioso e in contraddizione con i caratteri privatistici fino a qui evidenziati, il fatto che l’Istituto non possedeva un’eguale dimensione “commerciale” e privatistica per quanto riguardava gli aspetti legali della propria azione, appoggiandosi per la soluzione e gestione di questi agli uffici periferici dell’Avvocatura di Stato, e non contando invece nella creazione di uffici legali interni. Cfr. IVI, cit., p. 183.

diretti anche sulle singole operazioni effettuate o da effettuare, oltre che in un controllo gestionale costante, capillare ed effettivo⁸⁵. Ecco che ad una organizzazione semplice, che rifiutava la burocrazia, si accompagnava anche una forte dimensione “verticistica” altrettanto caratterizzante la vita e l’azione dell’IRI, rappresentando con tutta probabilità uno degli aspetti che più lo legano alla sua dimensione pubblicistica: osservando, infatti, l’azione “amministrativa” dell’Istituto si nota un deciso accentramento nella fase decisionale che accompagnava e precedeva il momento di esecuzione dell’azione e che limitava, di fatto, la fino ad ora ricordata autonomia periferica⁸⁶.

Un elemento questo, che pur inserendosi senza difficoltà nell’organizzazione autoritaria del regime fuori da esso avrebbe potuto creare non pochi problemi di legittimità: il rischio ravvisabile è quello di un’eccessiva delegazione delle scelte di indirizzo alle *élite* tecnocratiche, poiché, alla luce della fin qui ricostruita organizzazione, «va rilevato che tale concezione valorizzava l’elemento ‘personale’ del rapporto tra i vari soggetti burocratici, a dispetto di quello razionale-formale, tipico dei processi di modernizzazione del sistema amministrativo»⁸⁷. Con molta probabilità fu proprio questo l’elemento che rappresentò il successo e la funzionalità di tale soluzione, poiché adatta ad essere al contempo strumento chiave per l’attuazione della

⁸⁵ «La configurazione delle società finanziarie di settore si profilava così fin dall’inizio come un’identità ibrida, a metà strada tra *holding* privata di gestione delle partecipazioni e soggetto amministrativo pubblico per la trasmissione di direttive e progetti di organizzazione e coordinamento dell’attività dell’ente in uno specifico settore produttivo. La loro autonomia variava a seconda dei casi e delle contingenze storiche. I rapporti tra l’Iri e le finanziarie erano regolati da alcune norme non scritte e da una prassi amministrativa che si andò consolidando nel tempo, e gli equilibri del reale potere di direzione e gestione dell’attività variavano, nelle diverse circostanze storiche, sulla base della capacità dei singoli soggetti di conquistarsi spazi autonomi anche appoggiandosi sul mercato. Formalmente il legame era di tipo esclusivamente giuridico-economico e non burocratico, determinato dai diritti di proprietà azionaria esercitati negli organi amministrativi competenti, in occasione dei rinnovi delle cariche nelle assemblee dei soci. Nella pratica quotidiana, però, i rapporti di carattere amministrativo si esercitavano con continuità attraverso le relazioni personali che si stabilivano tra funzionari del corpo burocratico centrale dell’Iri». Cfr. R. FERRETTI, *L’IRI durante il fascismo*, cit., p. 160.

⁸⁶ L’azione amministrativa – ricostruisce Ferretti – si sviluppava in 4 fasi «un’azione di vigilanza, controllo e supervisione sia verso le aziende, sia nei riguardi dei problemi industriali di carattere generale o settoriale; un’attività di studio sul piano tecnico, amministrativo e organizzativo delle realtà osservate; la fase delle trattative e delle deliberazioni, che traeva le conseguenze dell’attività di controllo e studio delle aziende; infine l’esecuzione vera e propria delle decisioni assunte». Cfr. IVI, cit., p. 192

⁸⁷ IVI, cit., p. 190.

politica economica fascista e dei suoi obiettivi e vera ed efficace risposta alla crisi economica mondiale⁸⁸.

In ogni caso, appare lampante come il ruolo assunto dall'IRI, e prima ancora dall'IMI, finì inevitabilmente per modificare e rafforzare la presenza dello Stato come “giocatore” importante sulla scena economica e come nuovo soggetto proprietario, divenendo a pieno titolo, soggetto di quel mondo economico da cui lo Stato era tradizionalmente chiamato a tenersi distante⁸⁹.

2. *La legislazione industriale degli anni Trenta: ridefinire la concorrenza.*

La seconda linea di intervento, di resistenza alla crisi economica individuabile nell'esperienza italiana, è rappresentata dall'emanazione nel corso degli anni Trenta di una precipua legislazione in materia industriale. Nonostante la contemporaneità – o forse proprio in ragione di essa – con quanto avviene sul fronte dell'intervento pubblico durante la «stagione Beneduce», l'apparente non interferenza che queste due distinte “linee d'azione” sembrano vivere, portano ad interrogarci sulla specifica natura di questa stessa produzione normativa: si tratta di una disciplina, e vedremo se e quanto più legata alle teorie e allo stesso ordinamento corporativo in realizzazione, che rappresenta il “contraltare” a quella degli «enti Beneduce», oppure appartiene comunque ad una stessa dinamica che porta inevitabilmente lo Stato, in ragione della grande depressione, ad intervenire nelle questioni privatistico-economiche rappresentando così l'altra faccia di un'identica medaglia? Apparentemente, come detto, e soprattutto se ci si limita a quella lettura offerta dalla storiografia sulla “neutralità” (tecnicità) della genesi e dell'azione degli «enti Beneduce», questi due “interventi” sembrano

⁸⁸ «La tecnocrazia dell'ente, sotto la direzione di Menichella e all'autorità di Beneduce, fu in grado di imprimere un forte impulso unitario al movimento economico e amministrativo di tutto il complesso governato dall'IRI». Cfr. IVI, cit., p. 174

⁸⁹ «L'IRI nacque per una presa d'atto: il trasferimento in mano pubblica delle azioni delle grandi banche ordinarie e delle azioni industriali da esse possedute; sfruttando tale “occasione” divenne così il luogo privilegiato in cui far confluire sia le istanze di composizione dei diversi indirizzi in materia economica, sia la più diretta gestione pubblica delle attività economiche di più rilevante interesse nazionale, «proiettando la sua funzione per un tempo maggiore di quanto inizialmente previsto». Cfr. L. D'ANTONE, *L'architettura di Beneduce e Menichella*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1*, cit., pp. 230-231.

procedere effettivamente su due binari paralleli; tuttavia, è forse possibile provare a darne comunque una lettura organica. Trasversale a queste due risposte alla depressione economica che stiamo delineando è, infatti e senza dubbio, l'affermazione del ruolo nuovo e centrale che assume lo Stato: e se il diritto si era comunque da sempre prestato al servizio dei privati, per regolare e disciplinare la realtà economica in favore dell'«individuo proprietario», adesso diviene soprattutto lo strumento attraverso il quale questa disciplina travalica le forme della privatezza e diventa più che altro lo strumento per mezzo del quale permettere allo Stato di essere vero e proprio demiurgo e arbitro delle dinamiche economiche.

La crisi aveva giocato in tal senso un ruolo di “acceleratore” di questo processo di de-individualizzazione del diritto privato e della realtà economico-produttiva: diveniva infatti non solo necessario per arginare la depressione, ma persino richiesto dagli stessi imprenditori privati – vedremo come e perché – un indirizzo e un controllo da parte dello Stato al fine di organizzare la produzione per evitare la saturazione del mercato o per ridurre i costi di produzione, ovvero per limitare l'espansione degli impianti industriali per evitare un'eccessiva concorrenza o per avere più potere contrattuale nelle importazioni e nelle esportazioni; tutti elementi questi, ritenuti comunque dannosi per il generale sviluppo economico. Data l'impossibilità da parte delle imprese private di realizzare autonomamente tali fini, diveniva perciò necessario l'intervento dello Stato a cui si chiedeva, così, di «svolgere, in un momento difficile, un'azione sociale, senza tuttavia spingersi ad assumere dirette responsabilità od a prendere iniziative di gestione»⁹⁰.

2.1. *Tutti d'accordo, nessuno d'accordo: interrogativi intorno alla normativa sui consorzi obbligatori.*

Una delle “prime” iniziative legislative in risposta agli effetti della crisi in Italia fu l'emanazione della *Legge 16 giugno 1932 n. 834* inerente i c.d. «consorzi obbligatori»⁹¹, con cui –

⁹⁰ G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 36. Aggiunge, sempre *ivi*, il Gualerni, come l'esigenza di un ripensamento organico delle politiche di produzione per mezzo dell'intervento normativo dello Stato fosse un'esigenza sentita dagli industriali italiani, e infatti «con il sopraggiungere e lo svilupparsi della crisi economica del 1929, si veniva invece a determinare una situazione nel mondo industriale tale da far ritenere condizione indispensabile per la esistenza stessa della nostra industria, non una semplice e normale coordinazione di imprese, ma un particolare tipo di coordinazione che investisse la totalità dei singoli settori produttivi».

⁹¹ Legge 16 giugno 1932 n. 834, *Disposizioni riguardanti la costituzione e il funzionamento di Consorzi fra esercenti uno stesso ramo di attività economica*, Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 25 luglio 1932, n. 170.

almeno nelle intenzioni – si sarebbe voluto dar luogo ad un «processo di concentrazione industriale, ritenendolo elemento indispensabile al raggiungimento di uno stadio di avanzata industrializzazione»⁹². Si tratta di una norma breve, composta di poche e chiare disposizioni ma che segnalano comunque l'avviarsi o il confermarsi di alcune interessanti tendenze nell'evoluzione dei modelli economico-giuridici del Novecento, che adesso ci apprestiamo ad evidenziare.

In primis, occorre sottolineare come il fenomeno dei cartelli o sindacati industriali non rappresentava una novità assoluta nel panorama giuridico-economico: affermatesi quale ap-prodo fisiologico nell'evoluzione dell'organizzazione capitalistica moderna⁹³, esso aveva già trovato altrove, in diverse esperienze e contesti, una composita risposta normativa e dottrinale. Tuttavia, all'indomani della crisi, anche in Italia, dove il fenomeno era stato di dimensioni più modeste, divenne argomento di sempre maggiori riflessioni, soprattutto in riferimento alla natura dei rapporti intercorrenti tra queste nascenti formazioni consortili e lo Stato. Se da una parte si affermava che «l'atteggiamento dello Stato moderno nei confronti delle intese monopolistiche è radicalmente mutato», e che esse erano pertanto riconosciute quale strumento “normale” della organizzazione della produzione tanto che «non vi è ormai

⁹² «Con il sopraggiungere della crisi del 1929 si venne a determinare una situazione tale da far ritenere che, per la sopravvivenza stessa di taluni settori industriali fosse necessaria non solo una coordinazione tra imprese, ma la creazione di vincoli giuridici che imponessero alle singole aziende di limitare le produzioni alle esigenze di mercato, fissando quote proporzionali alle singole capacità produttive; [...] di regolamentare lo sviluppo degli impianti già esistenti e quelli di nuova attuazione [...]». Cfr. G. GUALERNI, *Industria e fascismo*, cit., pp. 152-153.

⁹³ In proposito nel panorama italiano si esprimeva soprattutto il Vito, autore di numerosi scritti sul tema, che sottolineava la centralità di questa forma di organizzazione nel moderno contesto economico e produttivo: «è, adunque, lo stato attuale del progresso tecnico, il quale si ripercuote profondamente sulla vita economica, che ha imposto le forme nuove di organizzazione dell'industria», e aggiungeva ancora «i sindacati industriali hanno avuto negli ultimi anni un tale sviluppo e sono in grado di influire direttamente sulla costituzione economica, che ormai non possono più venire ignorati nei Paesi industrialmente progrediti»; cfr. F. VITO, *I sindacati industriali e lo Stato*, in *Economia: rivista di economia corporativa e di scienze sociali*, Anno X, Vol. IX, n. 3 (marzo 1932), cit., pp. 252-253. All'interno della stessa rivista ci sarà un fitto scambio di articoli sul tema tra lo stesso Vito e il Galli che vedremo replicherà duramente alla visione accusata di non cogliere l'essenza e la centralità del corporativismo, vd. R. GALLI, *I sindacati industriali e lo Stato corporativo*, in *Economia: rivista di economia corporativa e di scienze sociali*, Anno X, Vol. IX, n. 4 (aprile 1932), pp. 401-416.

un sol paese al mondo che le proibisca»⁹⁴, dall'altra, rimaneva comunque tema dibattuto soprattutto «in considerazione degli abusi di cui possono rendersi colpevoli»⁹⁵. Proprio per questo il ruolo giocato dallo Stato nei confronti di tali formazioni giuridiche diveniva centrale, un ruolo che doveva – secondo alcuni – concretizzarsi in vere e proprie «forme di controllo specifico da parte dello Stato» della loro azione e formazione. In particolare, secondo l'opinione del Vito⁹⁶, uno dei più prolifici e vivaci autori interessati al tema, lo Stato avrebbe dovuto «astrattamente»⁹⁷ controllare i consorzi con vari mezzi: la pubblicità per evitare «sconfinamenti arbitrari nella politica dei consorzi»; la previsione di un organo di vigilanza con poteri repressivi in funzione di «tutela degli interessi generali dell'economia sociale», a contatto con gli organi deputati alla definizione della «politica economica generale»; ma anche con il supporto delle pubbliche amministrazioni che poteva persino arrivare a concretizzarsi nella partecipazione dello Stato stesso al consorzio per mezzo delle aziende in mano pubblica⁹⁸.

In ogni caso la repressione *tout court* del fenomeno – e qui sta un primo interessante approdo della riflessione sul tema – era un'opzione da escludersi radicalmente, poiché immaginare uno Stato che mirasse a ristabilire un regime di concorrenza puro tra individui isolati, significava porsi – affermava il Vito – «in netta antitesi con la funzione positiva dello Stato nella vita economica» rappresentando così, un vero e proprio «ritorno al passato»⁹⁹.

⁹⁴ «Perfino negli Stati Uniti, in cui più accanita (e, per converso, più infruttuosa) fu la lotta di esse, gli ultimi anni hanno visto una vasta fioritura di accordi monopolistici, sorti con l'appoggio dello Stato (per mezzo dei così detti “codici di leale concorrenza” introdotti dal New Deal Rooseveltiano)». Cfr. F. VITO, *I sindacati industriali. Consorzi e gruppi*, III Edizione, Milano, Giuffrè, 1939, cit., p. 172.

⁹⁵ IVI, cit., p. 172. Aggiunge sempre il Vito che «la potenza economica delle imprese coalizzate può esplicarsi a danno dei soggetti economici privati che entrano in rapporto con la coalizione. Lo Stato verrebbe meno alla sua funzione essenziale di tutela dell'ordine sociale, se facesse in tali casi mancare la propria azione». IVI, cit., p. 175.

⁹⁶ Per una ricognizione dell'intera opera e delle vicende biografiche del Vito si rinvia a D. PARISI, *Francesco Maria Gerardo Vito*, in *Enciclopedia Italiana, Appendice VII, Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia* (2012), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 2012.

⁹⁷ Si parla di astrazioni perché nelle sue opere si dà spesso conto della distanza tra le sue idee in merito al controllo e le effettive realizzazioni in materia, cfr. i manuali sui sindacati industriali.

⁹⁸ F. VITO, *I sindacati industriali, passim*. Vd. anche ID., *I sindacati industriali e lo Stato*, in *Economia: rivista di economia corporativa e di scienze sociali*, Anno X, Vol. IX, n. 3 (marzo 1932), Roma, Società Editrice di «Economia», 1932, pp. 272 e segg.

⁹⁹ F. VITO, *I sindacati industriali*, cit., p. 176. Aggiunge il Vito che «sulla necessità di controllo statale in questa materia regna oggi pressoché generale consenso far gli studiosi» e, da un lato, «è difficile trovare chi ritenga del tutto inutile, anzi dannosa, qualsiasi azione di vigilanza da parte dello Stato», lasciando così totale

E se pertanto sulla liceità delle concentrazioni «frutto delle esigenze moderne della vita economica»¹⁰⁰, sembrava essersi raggiunto unanime consenso in dottrina e questo ancora in piena stagione liberale già prima dell'avvento sulle scene della grande depressione, non altrettanto uniformi, ora che la crisi aveva definitivamente voltato pagina ai discorsi intorno a diritto ed economia, erano le posizioni in merito al livello di intervento nella regolazione di tale dinamica attribuito allo Stato¹⁰¹. Se per alcuni l'interesse statale verso il fenomeno cartellistico avrebbe dovuto prevalentemente rispondere ad una esigenza repressiva dei possibili abusi, lasciando per il resto completa autonomia e libertà ai privati, per altri il ruolo di controllo dello Stato avrebbe integrato un vero e proprio compito di indirizzo:

«Lo Stato deve interessarsi attivamente del fenomeno dei sindacati industriali, perché lo svolgimento di questi contribuisce a formare le condizioni economiche della vita della Nazione»¹⁰².

Secondo questa linea interpretativa, le decisioni più rilevanti in merito alla nascita e alla vita dei consorzi dovevano passare, in senso lato, “per” lo Stato¹⁰³: ad esempio, in merito alla

libertà alle decisioni dei privati nel più estremo aspetto del *laissez faire*, dall'altro è egualmente «raro trovare chi sostenga che l'azione dello Stato deve essere inesorabile e addirittura distruttiva di fronte ai cartelli», riconducendo lo Stato a mero tutore dell'individualismo economico. Cfr. F. VITO, *I sindacati industriali e lo Stato*, cit., p. 259.

¹⁰⁰ R. GALLI, *I sindacati industriali e lo Stato corporativo*, cit., p. 410.

¹⁰¹ È su questo piano che il Galli muove la propria polemica contro il Vito il quale, già nella distinzione tra cartelli e gruppi che portava ad escludere per i secondi «il problema specifico del controllo dello Stato» finiva per eludere il fulcro della riflessione sul tema: il ruolo e i compiti specifici affidati in materia allo Stato. Insiste il Galli: «viceversa un problema specifico d'interessamento dello Stato, esiste per tutti i sindacati, come esiste per ogni attività economica. Nessuna sfera di attività economica è possibile sottrarre allo Stato, a quello corporativo in ispecie, a quello non corporativo in genere, perché anche questo va facendosi sempre meno liberale. Anche se i gruppi non si interessano della disciplina dei mercati di vendita, bastano i problemi della riduzione dei costi di produzione, della integrazione industriale con tutti i vantaggi e con tutti i malanni che porta con sé, per giustificare l'interessamento statale»; R. GALLI, *I sindacati industriali e lo Stato corporativo*, cit., p. 404.

¹⁰² R. GALLI, *I sindacati industriali e lo Stato corporativo*, cit., p. 408. Chiariva però il Galli: «lo Stato corporativo ha una concezione diversa dei problemi economici: in quanto incidono la vita sociale sono rilevanti per l'organizzazione collettiva; questa ha la funzione di vigilare lo svolgimento dei fenomeni economici, di sostituirsi all'iniziativa privata ove manchi, di rettificare, ove esistano, gli indirizzi contrastanti, di favorire lo sviluppo delle forze economiche sane». Il fraintendimento stava quindi nella concezione dei compiti precipui affidati allo Stato: non «uno Stato che deve reprimere gli abusi» perché ciò equivarrebbe a «prendere uno Stato liberale, appiccicarvi un'etichetta “corporativo”, e spacciarlo per tale».

¹⁰³ La concezione corporativa integrale arrivava ad affermare che «la particolare struttura dello Stato corporativo, i suoi organi caratteristici, gli permettono una efficace sorveglianza sopra l'attività economica; l'azione dello Stato sarà resa possibile dall'ascendente che gli organi corporativi hanno sopra gli imprenditori, dallo spirito di collaborazione che anima i rappresentanti delle varie categorie economiche». Cfr. IVI, cit., p. 413.

costituzione dei consorzi, si riconosceva la possibilità che essa potesse essere tanto il risultato di una decisione «spontanea» dei consorzianti così come l'effetto di una decisione «obbligatoria»; nell'uno o nell'altro caso, tuttavia, il principio da cui rimaneva impossibile discostarsi era la convinzione che «la costituzione del consorzio o risponde[va] ad esigenze di carattere collettivo od e[ra] contraria»; contraria a quell'interesse comune per il quale era essa stessa ritenuta generalmente lecita¹⁰⁴.

Al grande dibattito dottrinale intorno a questo tema non si accompagnò, tuttavia, un'eguale incidenza pratica della legge del 1932: ad impedirne l'applicazione, oltre all'attenersi in parte degli effetti più dirimpenti della crisi del '29 che avevano spinto gli industriali ad invocare e favorire l'emanazione di un provvedimento di tal genere, fu infatti la diffidenza degli industriali stessi e la posizione tenuta in merito dalla *Confindustria*, la quale temeva che con l'attuazione di questa norma potessero avviarsi, da parte del regime, forme primigenie di pianificazione economica¹⁰⁵.

In realtà la disciplina così come prevista dal testo legislativo sembrava piuttosto inserirsi nel solco di quelle riflessioni che fin qui avevano riconosciuto allo Stato il compito di “controllore” più che di “orditore” della produzione industriale, lasciando ampia autonomia in merito alla decisione fondativa delle intese previste dalla norma (basti pensare alle larghe maggioranze tra gli industriali richieste dalla norma per procedere alla costituzione del consorzio “obbligatorio”), e preservando la propria dose di autorità solamente nella sfera repressiva degli eventuali abusi, oltre che nella sanzione normativa della obbligatorietà dell'eventualmente costituito consorzio¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ivi, cit., p. 412 e segg.

¹⁰⁵ Tale rischio fu letto soprattutto nel ruolo affidato dalla norma allo stesso Ministero delle corporazioni e in particolare perché «gli industriali un poco si preoccupavano della piega che i puri del corporativismo volevano far prendere alla legge nella sua pratica attuazione». Cfr. G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 38.

¹⁰⁶ Legge 16 giugno 1932, n. 834, *Disposizioni riguardanti la costituzione e il funzionamento di Consorzi fra esercenti uno stesso ramo di attività economica*, Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 25 luglio 1932, n. 170. Cfr. in particolare Art. 2: «La costituzione di un consorzio obbligatorio ai sensi dell'articolo precedente può essere disposta quando risulti: a) che essa sia richiesta da tanti interessati che rappresentino il 70 per cento del numero complessivo delle imprese e il 70 per cento della produzione media effettiva dell'ultimo triennio ovvero, in mancanza del numero suddetto di imprese, rappresentino l'85 per cento della produzione. Per l'istituzione di consorzi tra produttori agricoli è sufficiente che la richiesta sia fatta da tanti produttori che rappresentino il 70 per cento della produzione; b) che il governo, sentito il parere della corporazione competente e delle altre che vi abbiano interesse, ritenga la costituzione del consorzio obbligatorio rispondente alle esigenze della economia generale

Proprio la portata dell'articolo primo della legge¹⁰⁷, con il quale si affidava ad un decreto il compito di sancire e riconoscere un accordo sostanzialmente tra privati, è stata – al contrario e a nostro avviso – vittima di un generale disinteresse tanto dalla dottrina coeva quanto dalla storiografia successiva, entrambi concentrati a delimitare la natura e i confini dei compiti affidati allo Stato o persino ad affermare la compatibilità o meno delle concentrazioni con le teorie corporative piuttosto che a domandarsi quali le ragioni dietro la sostanziale accettazione del fatto che ad un accordo tra privati si attribuiva portata giuridica extra-privatistica per mezzo della legge. Ecco che da questo punto di vista si può aprire un ordine di interrogativi di natura complessa e interessanti a cui non riusciremmo, né vorremmo dar qui risposta ma che appare quanto meno doveroso a questo punto rilevare: la necessità per lo Stato di attribuire natura essenzialmente pubblicistica agli accordi era dovuta alla volontà di mantenere sotto controllo la dinamica industriale del Paese, secondo le interpretazioni tradizionali del diritto per cui alla legge era attribuita una natura fortemente autoritativa? Se così fosse, potevano considerarsi pertanto fondate le preoccupazioni di chi temeva che per mezzo di tale norma il Regime avrebbe voluto imprimere una svolta dirigistica all'economia italiana, arrogandosi di fatto il potere decisivo di favorire alcune concentrazioni piuttosto che altre per mezzo delle quali indirizzare a proprio piacimento la produzione nazionale. Tuttavia, la storiografia ha generalmente smentito questa interpretazione e affermato, invece, come i provvedimenti assunti dalla legge «non costituivano la base di una politica di intervento, né conferivano allo Stato poteri organizzativi e direttivi» ma prevedevano «solamente una serie di misure preventive, contro possibili abusi di quel potere così grande che con detta legge i Consorzi finivano per avere»¹⁰⁸.

del paese, in quanto sia diretta a conseguire una più razionale organizzazione tecnica ed economia della produzione».

¹⁰⁷ L'art. 1 della Legge 16 giugno 1932, n. 834 recitava: «Con decreto reale, su proposta del capo del governo, di concerto con i ministri interessati, sentito il consiglio dei ministri, può essere disposta la costituzione di consorzi obbligatori tra esercenti uno stesso ramo di attività economica allo scopo di disciplinare la produzione e la concorrenza. La durata del consorzio è stabilita dallo stesso decreto e non può essere superiore a cinque anni. Sentito il parere delle corporazioni competenti, con uguale procedura, si può disporre che singoli consorzi obbligatori, i quali regolino rami di attività economica tra loro connessi, siano coordinati nell'interesse della economia nazionale. Restano ferme le generali attribuzioni conferite al consiglio nazionale delle corporazioni per il regolamento dei rapporti economici collettivi dall'art. 12, n. 3, della legge 20 marzo 1930, n. 206».

¹⁰⁸ G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 36.

Rimane pertanto un secondo livello interpretativo, che poniamo qui quale interrogativo aperto: la disciplina dettata dall'articolo primo della legge 16 giugno 1932, n. 834 rispondeva forse a quella stessa esigenza di individuare una nuova formulazione del diritto che andasse oltre le tradizionali categorie di pubblico e privato, per cui si era già emanata – ad esempio – in campo sindacale la disciplina della legge del 3 aprile 1926, n. 564 per dare (in “forza di legge”) agli accordi collettivi, nati fuori dai tradizionali canali di elaborazione del consenso e di rappresentanza, efficacia *erga omnes*?

Anche qui, infatti, il dare valenza pubblica ad accordi privati chiamava in gioco un'idea nuova dell'elaborazione del consenso, degli indirizzi politici, della dinamica rappresentativa, che gran parte della dottrina, così come la stessa classe industriale, non era né in grado di interpretare né tanto meno pronta, con molta probabilità, ad accogliere. Ecco che la discussione giuridica veniva ricondotta ai concetti tradizionali di autorità della legge, da un lato, o di pubblicizzazione integrale, dall'altro, che impedirono di fatto qualsiasi possibilità di attuare o immaginare una vita diversa per la normativa in esame. A ciò contribuì senza dubbio anche l'atteggiamento tenuto dal regime, che si accorse ben presto di non nutrire particolare interesse a che la normativa ora in esame trovasse piena attuazione: la mancata emanazione dei decreti attuativi ne fu, in tale senso, la riprova più immediata. Non irrilevante era il fatto, per altro, che contemporaneamente il regime «aveva dato vita, al di fuori di essa, ad una serie di Enti semipubblici in quei casi in cui era stato sollecitato a riordinare particolari settori industriali»¹⁰⁹, che più adatti si stavano dimostrando a perseguire le mire politiche ed economiche del fascismo¹¹⁰.

¹⁰⁹ G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 40.

¹¹⁰ Dopo anni di sostanziale inattuazione, la normativa vedrà una sua evoluzione verso una ancor maggiore apertura alla autonomia dei soggetti economici privati: la Legge 22 aprile 1937, n. 961 prevedeva, infatti, la formazione di *Consorzi volontari di produzione o di vendita*. In teoria la legge avrebbe dovuto dar spazio al ruolo delle corporazioni ormai ufficialmente entrate in funzione: «ma anche questa legge ebbe un valore più teorico che pratico e pur suscitando discussioni e tesi, le più inverosimili, non ebbe conseguenze pratiche». G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 51.

2.2. La «mano tesa» agli industriali: la disciplina sulle autorizzazioni per nuovi impianti industriali.

«L’emanazione di norme giuridiche dirette a sottoporre ad autorizzazione governativa i nuovi impianti industriali – e quindi ad immettere direttamente lo Stato nella fase primitiva del processo produttivo relativo a tale settore – si ebbe nel 1933, con la legge 12 gennaio n. 141, la quale si ricollega all’altra del 16 giugno 1932, n. 834, sulla *Costituzione e funzionamento dei consorzi fra gli esercenti di uno stesso ramo di attività economica*»¹¹¹.

Queste le parole di apertura della relazione sul tema della disciplina degli impianti industriali elaborata dalla Commissione Economica della Assemblea Costituente, incaricata – come è noto – di ricostruire e valutare la legislazione in materia di produzione industriale emanata nei decenni che l’avevano preceduta¹¹². È questo breve *incipit* di per sé probabilmente sufficiente a richiamare la normativa ivi analizzata in quella linea di tendenza evolutiva dei rapporti tra diritto ed economia che si sta tentando di far qui emergere: lo Stato quale protagonista in forme nuove del mondo economico e produttivo.

Mutatis mutandis, come per le appena ripercorse vicende vissute dalla disciplina dei sindacati industriali, egualmente per la normativa sugli impianti industriali occorre «distinguere nettamente i principi ispiratori di essa, considerati da un punto di vista astratto e l’applicazione concreta che ne fu fatta»¹¹³. E se anche qui, in parte, «il principio dell’intervento dello Stato nella fase formativa delle attività produttive industriali è già sancito» dalla presenza di un precedente legislativo¹¹⁴, «la legge 1933 generalizza il principio, elevandolo a sistema»; e la

¹¹¹ A. DEL BUTTERO, *La disciplina degli impianti industriali in Italia*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all’Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, II Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.

¹¹² Le disposizioni normative che occorre prendere qui rapidamente in esame sono la Legge 12 gennaio 1933, n. 141, *Delega al Governo dei poteri per sottoporre ad autorizzazione i nuovi impianti industriali*, e la successiva modifica apportata dal R.D.L. 14 gennaio 1937, n. 841. La legge originaria venne «approvata in prima lettura dalla Camera nella tornata del 7 dicembre 1932, e definitivamente approvata, senza discussione, al Senato, nella seduta del 17 dicembre, era formulata in modo estremamente sintetico». Cfr. V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali: interpretazioni e discussioni*, in *Le carte e la storia*, Anno VII, n. I, 2001, cit., p. 5. La successiva modificazione fu, invece, apportata per attribuire potenzialmente maggior rilevanza, anche qui, alle neonate corporazioni: «con detto decreto non si mutava semplicemente una procedura ma si dava alla legge un aspetto nuovo, un sapore “corporativo” facendole assumere un carattere di organicità nel quadro dell’ordinamento dello Stato fascista». Cfr. G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 125.

¹¹³ A. DEL BUTTERO, *La disciplina degli impianti industriali in Italia*, cit., p. 119.

¹¹⁴ Si fa qui riferimento al R.d.l. 18 novembre 1929, n. 2488 e al successivo R.d. 18 luglio 1930, che attribuiva il compito di autorizzare nuovi impianti al Ministero delle corporazioni, ma solo per determinati

crisi giocò in tal senso un ruolo determinante, soprattutto in ragione del fatto che da più parti si invocava adesso l'avvento di «uno strumento di controllo preventivo e diretto», che “guidasse” l'economia produttiva per evitare che il perdurare o il riproporsi della *depressione* potesse richiamare un ulteriore intervento “salvifico” dello Stato *ex post*: «“prevenire e non reprimere” diventa lo *slogan* in base al quale si giunge alla disciplina degli impianti»¹¹⁵.

Il contesto che accompagnò la presentazione del disegno di legge sull'autorizzazione governativa per i nuovi impianti industriali alla Camera fu, infatti, senza alcun dubbio fortemente influenzato dal contemporaneo «avvio di profonde trasformazioni strutturali, dovute in primo luogo al trasferimento del controllo di una quota consistente dell'apparato produttivo alla mano pubblica attraverso l'istituzione dell'IRI, e alla conseguente ridefinizione del rapporto tra Stato e sistema economico» che si rifletteva in modo evidente anche nelle varie dichiarazioni che ne accompagnarono l'approvazione in aula e che parlavano, soprattutto, di «facilitare quel processo di graduale smobilitazione di certi esuberanti rami d'industria, senza di che la crisi non si supera»¹¹⁶.

La disciplina sugli impianti industriali appare, a prima vista, soprattutto una misura contingente assunta come temporanea risposta alla crisi: evitare una concorrenza interna eccessiva e dannosa per il Paese, favorendo, così, uno sviluppo industriale organico. Uno strumento, perciò, in mano al governo (davvero?) per “guidare” l'economia nella ripresa economica¹¹⁷. Tuttavia, alle intenzioni dichiarate dalla legge seguirono, invece, risultati ed effetti differenti e ulteriori che forzarono la legge soprattutto in direzione di “tutela” di posizioni acquisite contro «il sorgere di iniziative che potessero comunque preoccupare dal punto di vista finanziario e politico»¹¹⁸.

settori limitati in funzione di garantire l'interesse della nazione nella fabbricazione di prodotti essenziali alla difesa. Cfr. A. DEL BUTTERO, *La disciplina degli impianti industriali in Italia*, p. 125 e segg.

¹¹⁵ IVI, cit., p. 119.

¹¹⁶ V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali*, cit., p. 2.

¹¹⁷ Questa è soprattutto la lettura, non errata ma forse limitata, che la storiografia ha a lungo dato di queste disposizioni: Gualerni, ad esempio, esprime in modo netto come la legge sia stata, a suo avviso, una risposta alla crisi cogente atta solo a contenere la dinamica produttiva, limitando la concorrenza interna, in attesa di tempi migliori. Cfr. G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, op. cit.,

¹¹⁸ A. DEL BUTTERO, *La disciplina degli impianti industriali in Italia*, cit., p. 120.

Come avrebbe dovuto funzionare il procedimento di autorizzazione? La norma nella sua sinteticità – essendo composta in tutto di soli 3 articoli – semplicemente delegava il Governo a concedere la propria autorizzazione¹¹⁹ a quei privati che ne facessero domanda per l'impianto o l'ampliamento di stabilimenti industriali «allo scopo di adeguare l'attrezzatura industriale della Nazione alle condizioni economiche generali»¹²⁰, e prevedeva l'erogazione di una sanzione in capo a chi, al contrario, avesse proceduto «senza aver ottenuto detta autorizzazione»¹²¹.

La delega di potere attribuita quindi all'Esecutivo appariva pertanto decisamente ampia, consegnandoli astrattamente la possibilità di divenire il centro privilegiato – o persino l'unico incaricato – dove dare forma alle decisioni e agli indirizzi sulla produzione nazionale e, più in generale, sullo sviluppo dell'economia industriale del Paese. Se così non fu, come sostenuto dalle ricostruzioni che fino ad oggi sono state offerte sugli effetti prodotti dalla normativa in esame, occorrerà provarne a comprenderne le ragioni: se, da un lato, le ragioni possono essere rintracciate nel contemporaneo sviluppo da parte del regime di forme e luoghi diversi con cui, e attraverso i quali, dare impulso alle proprie politiche economiche (come in parte già accennato e che ci riserviamo di approfondire in seguito), dall'altro il procedimento amministrativo predisposto per l'autorizzazione governativa contribuì probabilmente in

¹¹⁹ Cfr. Art. 2. Lg. 12 gennaio 1933, n. 141: «Il Governo del Re potrà esercitare la facoltà di cui all'articolo 1, anche separatamente per singoli rami di industria, provvedendo con decreto Reale, su proposta del Ministro per le corporazioni, di concerto col Ministro per le finanze e, se del caso, con gli altri Ministri interessati, e determinando le norme di attuazione. Per quelle materie per le quali il Governo del Re provvede ai sensi della presente legge cessano di avere effetto le disposizioni contenute nel decreto-legge 3 novembre 1927, n. 2107, e del R. decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2488».

¹²⁰ Cfr. Art. 1 Lg. 12 gennaio 1933, n. 141. Vista la sinteticità della norma, possiamo qui riportare per esteso tutto il testo dell'art. 1 ora citato: «Allo scopo di adeguare l'attrezzatura industriale della Nazione alle condizioni economiche generali è data facoltà al Governo del Re di disporre che l'impianto di nuovi stabilimenti industriali, nonché l'ampliamento di stabilimenti industriali esistenti, siano sottoposti ad autorizzazione governativa».

¹²¹ Cfr. Art. 3, lg. 12 gennaio 1933, n. 141. La sanzione consisteva in un'ammenda fino a lire 10.000 e la contestuale chiusura dei nuovi stabilimenti industriali la cui costruzione o ampliamento fosse stato disposto in violazione della norma: «Chi eserciti un nuovo stabilimento industriale o uno stabilimento industriale ampliato, soggetto all'autorizzazione governativa a termini della presente legge, senza avere ottenuto detta autorizzazione, è punito con l'ammenda fino a L. 10.000. Ove si tratti di società commerciali la pena si applica a ciascun amministratore. Senza pregiudizio delle pene previste in questo articolo, il Ministro per le corporazioni, con proprio decreto, ordinerà la chiusura dei nuovi stabilimenti industriali per i quali non risultino osservate le disposizioni della presente legge».

egual misura a tale svuotamento di rilevanza della disciplina. Si trattava, infatti, di un procedimento strutturato in più fasi che, una volta presentata la domanda di autorizzazione, prevedeva un'istruttoria presso il Ministero delle Corporazioni, una successiva fase consultivo-sindacale, per giungere infine al momento deliberativo: in definitiva l'organo chiamato a decidere sull'ammissibilità o meno della richiesta era una apposita commissione costituita presso il Ministero delle Corporazioni di composizione, almeno nella prima fase di applicazione della legge, esclusivamente burocratica e che, pertanto, si limitava a decisioni dal carattere prettamente formale e non, in senso lato, politico¹²².

Sotto l'aspetto pratico, tuttavia, ciò ebbe un'incidenza relativa: i difetti della norma, infatti, prescindevano dalla valutazione sulla natura dell'autorizzazione ed erano piuttosto legati alla eccessiva lunghezza del procedimento e alla scarsa efficacia deterrente delle sanzioni previste¹²³, che ne causarono un sostanziale aggiramento o persino un vero e proprio utilizzo

¹²² Su questo punto occorre fare una precisazione: ciò avvenne infatti fino alle modificazioni introdotte dal R.D.L 14 gennaio 1937 n. 234/1937, dopo l'entrata in vigore di queste ecco che tale competenza venne demandata alle stesse corporazioni. Tale passaggio non appare esente da ogni conseguenza, poiché si tratta «di modificazioni procedurali che incidono sostanzialmente sull'applicazione concreta della legge stessa», affidando il compito preminente non più ad un organo burocratico dello Stato, ma ai rappresentanti delle categorie interessate. Riassumendo qui la procedura si richiama la schematizzazione fatta nella stessa relazione all'assemblea costituente appena richiamata: «la trattazione delle domande per i nuovi impianti si può ritenere passare attraverso tre fasi: 1° la fase istruttoria compiuta dal Ministero delle Corporazioni (Direzione generale dell'industria) o dagli organi da esso delegati (Ispettorati corporativi) che provvedevano a sentire altresì il parere del Consiglio provinciale delle Corporazioni. 2° la fase sindacale nella quale l'organizzazione di categoria in quanto rappresentante "ope legis" delle aziende che hanno presentato la domanda, fornisce tutti gli elementi che valgono a tutelare i loro diritti, tenendo altresì presente la situazione generale di tutta la categoria. 3° la fase della discussione in sede di Commissione Burocratica (1933-37) o Corporativa (1938 in poi). Quando è entrata in vigore la procedura corporativa praticamente le organizzazioni sindacali erano chiamate per una seconda volta a manifestare la loro opinione attraverso i loro rappresentanti nelle singole corporazioni». Cfr. A. DEL BUTTERO, *La disciplina degli impianti industriali in Italia*, cit., pp. 130 e 131. Quest'ultimo passaggio meriterebbe una riflessione ulteriore, che qui ci limitiamo ad accennare, sulla possibile valenza e incidenza o meno delle teorie corporative anche con riferimento a questa norma specifica. Infatti, contro la procedurizzazione di stampo burocratico si levarono le voci di quelli tra corporativisti che ritenevano di dare impulso con questa disciplina legislativa allo stesso progetto corporativo. La commissione "burocratica" era infatti ritenuta distante dalla realtà economico-produttiva cui invece avrebbe dovuto dar voce: «questi affermavano che un meccanismo di controllo rigido, avulso dalle forze produttive e mirante all'equilibrio assiomatico produzione-consumo, non potesse che cristallizzare lo stato di fatto esistente, inaridendo le nuove iniziative e generando un progressivo invecchiamento delle attrezzature industriali, a tutto vantaggio dei gruppi già esistenti dando loro modo di vivere in una situazione di monopolio. Mentre, sempre secondo costoro, affidando la disciplina delle nuove iniziative industriali alle singole categorie interessate, per il tramite delle rispettive Corporazioni, si sarebbe potuto avviare tale pericolo». Cfr. G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., pp. 59-60.

¹²³ Nella sua relazione Del Buttero afferma con chiarezza come «il sistema delle sanzioni è forse la parte più difettosa della legge». Inoltre, era egualmente diffusa la pratica opposta di dare attuazione all'impianto o

“distorsivo”. Si affermò infatti tra gli industriali, l’abitudine a fare ricorso alla domanda di autorizzazione non in vista dell’effettiva apertura o modificazione di un impianto ma piuttosto quale vero e proprio abuso *cautelativo*, in vista di future e aleatorie condizioni favorevoli che avrebbero permesso l’espansione della produzione o persino quale strumento per limitare la concorrenza e consolidare nel mercato le proprie posizioni monopolistiche.

Antonino Santarelli, già nel 1941, nel tentativo di offrire una prima valutazione sulla quasi decennale vita della disciplina delle autorizzazioni delle nuove iniziative industriali¹²⁴, aveva formulato delle conclusioni critiche sui risvolti applicativi che essa aveva avuto: operando un’interessante e inedita analisi dei dati, egli evidenziava come il rilascio delle autorizzazioni si era maggiormente realizzato «in quei settori ove è più grande la possibilità delle grandi concentrazioni, a tutto vantaggio della grande industria e a sfavore della media e della piccola industria»¹²⁵. La storiografia successiva, seguendo questo indirizzo, ha interpretato tale tendenza come una sostanziale abdicazione del regime in favore dei “grandi capitani d’industria”: «la disciplina degli impianti veniva effettuata non tanto in vista dell’interesse del paese, quanto dell’interesse di coloro che tale disciplina potevano dirigere: vale a dire gli industriali»¹²⁶. Anche in questo caso la Confindustria giocò probabilmente un ruolo determinante, sostituendosi di fatto al Governo e servendosi di questo strumento regolatorio dell’economia per mantenere l’evolversi dell’economia italiana entro i rassicuranti e già tracciati rigidi confini tra pubblico e privato¹²⁷.

all’espansione dello stabilimento in attesa di ottenere poi una successiva “sanatoria”. Cfr. A. DEL BUTTERO, *La disciplina degli impianti industriali in Italia*, cit., p. 126 e G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 60 e segg.

¹²⁴ Il testo di SANTARELLI, come anche dallo stesso sottolineato, rappresentava uno dei pochi contributi in materia e soprattutto uno dei pochi dedicato all’analisi dei dati. Cfr. ID., *Dati e considerazioni intorno alla disciplina corporativa delle nuove iniziative industriali*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, Anno XLIX, gennaio 1941, Vol. XII – fasc. I, Milano, 1941.

¹²⁵ A. SANTARELLI, *Dati e considerazioni intorno alla disciplina corporativa delle nuove iniziative industriali*, cit., pp. 63-64. Sul punto – come riporta Strinati – si levarono anche voci contrarie alla valutazione critica del Santarelli: «a confutazione della tesi secondo la quale soltanto le grandi concertazioni industriali avevano tratto significativi vantaggi dalla legge del 1933 veniva inoltre sottolineata l’equilibrata ripartizione tra grande e piccola impresa del numero delle autorizzazioni concesse, senza però alcun accenno all’entità degli investimenti e al potenziale incremento delle capacità produttive e della manodopera occupata, e, soprattutto, senza affrontare la questione dal punto di vista del rapporto tra autorizzazioni concesse ed effettive realizzazioni di nuovi impianti o di ampliamenti». Cfr. V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali*, cit., p. 11.

¹²⁶ G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 61.

¹²⁷ D’altra parte, lo stesso regime anche qui sembra aver abdicato al ruolo di indirizzo che con tale disposizione poteva assumere, mettendo da parte le possibili intenzioni “dirigiste” ma affidandosi semplicemente per limitare gli effetti nefasti prodotti dalla crisi, nonostante che apparentemente «essa legge dava in mano allo

La stessa relazione della *Sottocommissione per l'industria* in Assemblea Costituente – con cui abbiamo aperto questo paragrafo – non riuscì ad offrire una lettura ulteriore della disciplina esaminata rispetto a quella di provvedimento perfettamente inserito «nel contesto delle misure anticongiunturali adottate nel corso degli anni Trenta in tutti i principali paesi europei, in alcuni casi senza particolari differenziazioni tra regimi democratici e autoritari, e finalizzate, in sostanza, a stabilire un più rigido controllo pubblico sull'apparato produttivo e sul sistema finanziario»¹²⁸. Le stesse risposte al *Questionario* della Sottocommissione, nel quale ci si interrogava sull'opportunità di mantenere nel nuovo assetto costituzionale una norma di tal guisa, videro una maggioranza negativa soprattutto tra le imprese che si erano «prontamente convertitesì al nuovo credo liberista» e che coltivavano nuovamente e nonostante il compiuto passaggio democratico «il timore che il regime di autorizzazione degli impianti potesse divenire parte di un più generale progetto di pianificazione economica»¹²⁹.

L'abrogazione della normativa disposta già nel 1946 aveva pertanto senza molto clamore calato il sipario su «una pagina non secondaria della legislazione industriale del fascismo»¹³⁰.

Stato dei mezzi, che gli avrebbero permesso di esercitare un effettivo controllo della politica di produzione industriale. Contrariamente alla genericità delle leggi sui Consorzi, avrebbe consentito un'azione ben precisa se fosse stata applicata secondo lo spirito dei suoi articoli» G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 74.

¹²⁸ «Nel rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente non mancava infatti una nota di apprezzamento per le finalità della legislazione sugli impianti industriali, che, facendo astrazione dai profili attuativi, aveva riguardo essenzialmente alla possibilità di conseguire per tale via obiettivi di razionalizzazione, coordinamento e riduzione dei costi di esercizio, né mancavano considerazioni positive sulla funzione di garanzia e tutela sociale realizzabili attraverso forme di controllo e programmazione dell'impiego della manodopera» al contrario «il giudizio però si faceva decisamente più severo nella valutazione del profilo applicativo della legge» che aveva visto un «uso delle richieste di autorizzazione “come un'ipoteca o una valvola di sicurezza contro eventuali possibili concorrenti, specie nei settori nei quali la potenzialità produttiva non era esuberante rispetto alle capacità di assorbimento del mercato interno e di quello internazionale”» e questo rappresenta senza dubbi «un indizio inconfutabile di una collusione di fondo tra pubblica amministrazione e grandi gruppi industriali, avvallata, inoltre, dalla Confindustria». I dati che analizzati dal rapporto sono in parte gli stessi presi in esame dal Santarelli del 1941: nel periodo che va dal 1933 al 1938 furono rilasciate 1244 autorizzazioni per nuovi impianti e 1663 autorizzazioni per ristrutturazioni di impianti già esistenti; tuttavia, solo si ebbero solo 414 realizzazioni effettive e il contrasto tra autorizzazioni rilasciate e impianti realizzati è ancora più evidente nel settore della grande impresa dove a fronte di 199 autorizzazioni per nuovi impianti e 74 per ristrutturazioni, le opere realizzate si ridussero a una sola unità. Cfr. V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali*, cit., pp. 14-15.

¹²⁹ V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali*, cit., p. 19. Le domande e le risposte sono riportate in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, Volume I e II, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.

¹³⁰ IVI, cit., p. 20. L'abrogazione della legislazione in materia di autorizzazione dei nuovi impianti industriale venne disposta dal D.lgs. luogotenenziale 12 marzo 1946, n. 211.

3. *Verso una stagione duratura: le riforme di fine anni Trenta.*

L'ultima tappa dell'evoluzione legislativa e istituzionale in materia economica, che abbiamo voluto qui sommariamente ripercorrere soprattutto dal punto di vista dei nodi giuridici più rilevanti che essa poneva, è rappresentata dalla definitiva ristrutturazione del sistema creditizio italiano avvenuta verso la fine del decennio. Anche alla luce dell'azione portata avanti dall'IRI dopo la sua costituzione nel 1933, si era resa necessaria una riforma del mondo bancario e finanziario definitiva e organica, chiamata a sciogliere i dubbi, da una parte, intorno ai legami esistenti tra banca e industria e, dall'altra, con riguardo agli equilibri pubblico-privatistici dell'universo bancario. E se «la disciplina dei rapporti fra banca e industria costituisce una caratteristica fondamentale della fisionomia di un sistema bancario, quando non del sistema economico nel suo complesso»¹³¹, analizzare la genesi e le forme che essa venne ad assumere con l'emanazione delle leggi bancarie del biennio 1936-1938 e con la contestuale trasformazione degli Istituti «Beneduce» in enti aventi compiti e natura permanente, rappresenta per noi un osservatorio di assoluto rilievo per misurare anche il grado di evoluzione raggiunto dalla cultura giuridica in materia di rapporti diritto-economia.

Il volto nuovo assunto dallo Stato, la consacrazione dell'influenza dei pubblici poteri sullo sviluppo economico italiano, avevano iniziato ad incrinare la rigida separazione pubblico-privato che vedeva il primo come un corpo estraneo o persino una minaccia alla "indipendenza" dei privati nell'arena economica: attraverso la riforma bancaria si completava questo processo di *confusione* tra piani, finendo per prospettare «un sistema finanziario in gran parte pubblico, o in forma privata ma sotto comando pubblico»¹³².

Indubbiamente la crisi economica ancora in atto aveva, anche in questo caso, stimolato e accelerato molte delle ragioni a fondamento di questa riforma¹³³. Pertanto, essa è stata

¹³¹ R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, cit., p. 354.

¹³² S. CASSESE, *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche e imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, Roma, La Nuova Italia, 1987, cit., p. 12.

¹³³ «Gli effetti della crisi americana del 1929 diedero il colpo di grazia alla banca-mista. Da un lato il nuovo crollo dei valori azionari spinse le banche a ulteriori interventi massicci; d'altro lato il mancato rinnovo del credito a breve termine da parte di istituti esteri, la minor propensione al risparmio e il conseguente assottigliarsi dei depositi, le costrinsero a restringere le operazioni di credito ordinario con effetti gravissimi specie per la piccola e media industria. E si presentavano contemporaneamente due rischi: il crollo del sistema bancario e la paralisi di quello industriale. In un primo momento il Governo cercò di fronteggiare la situazione evitando la

spesso letta in diretta continuità con gli altri provvedimenti anti-congiunturali assunti negli anni precedenti e in particolare con la formazione di IMI e IRI: proprio per tale ragione molti aspetti di queste trasformazioni radicali di fine anni Trenta non ricevettero da parte della cultura giuridica quelle attenzioni che invece avrebbero probabilmente meritato¹³⁴. Alla luce dell'importanza assunta successivamente dalla riforma bancaria nell'ordinamento italiano, che ne estese la sua vita ben oltre la durata del regime fascista, appare infatti necessario riconsiderare questo intervento e leggerlo pertanto, non soltanto come il risultato di una necessità contingente imposta dalla grande depressione e neppure come orpello finale di un sistema creditizio già riportato dagli interventi di inizio anni Trenta su quei binari di razionalità economica da cui aveva deragliato sempre in ragione della crisi del '29. Al contrario, le formulazioni teoriche e pratiche del biennio in esame, sembrano poter rappresentare una vera "chiave di volta" dei discorsi giuridico-istituzionali sul tema, segnalandosi, contestualmente, quale approdo di un ben più esteso processo evolutivo che aveva progressivamente marcato le distanze con le visioni tradizionali del passato e quale rilevante un punto di ripartenza per le future evoluzioni della disciplina giuridica dei rapporti economici.

La legge bancaria del '36 – come siamo soliti chiamare, come vedremo, la disciplina frutto in realtà di un processo legislativo lungo due anni – rimanendo in vigore nel nostro ordinamento fino al 1993, ha dimostrato a lungo la sua resistenza e capacità di adattamento ai diversi contesti politici, ma anche giuridico-costituzionali che ha attraversato, rappresentando assieme al *Glass-Steagall Act* statunitense l'unico esempio di legge bancaria degli anni

caduta dei maggiori istituti di credito, ma l'evidenza dei fatti mostrava chiaramente che era impossibile proseguire su questa linea. Bisognava non solo riparare ai danni provocati dal degrado della banca-mista, ma procedere ad una riforma che iniziata (1931-33) con l'istituzione dell'IMI e dell'IRI, si concluse (1936-38) con la legge Bancaria, e la costituzione dell'IRI quale ente permanente di gestione delle partecipazioni statali, e dell'IMI quale massimo istituto di credito mobiliare italiano». Cfr. G. GUALERNI, *Industria e fascismo*, cit., p. 215. «La necessità di chiarire i rapporti tra Stato e banca, determinata dal brusco prendere coscienza di come lo Stato non potesse limitarsi ad intervenire solamente per riparare i disastri, ma dovesse assumere il controllo di tutto il sistema bancario, veniva soddisfatta in gran parte dall'essersi lo Stato trovato in possesso tra gli altri degli stessi pacchetti azionari di maggioranza delle tre grandi Banche miste». Cfr. G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., nota n. 115, p. 83.

¹³⁴ Si legge, infatti, come «ai contemporanei, essa apparve un provvedimento minore, considerandosi già avvenute le modificazioni maggiori, imposte dalla grande crisi e dalla relativa arretratezza strutturale del sistema bancario». Cfr. S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, in *Come è nata la Legge Bancaria del 1936*, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, 1988, cit., p. 4.

Trenta ad essere sopravvissuta al dopoguerra e diventando terreno fertile di discussione anche in età repubblicana¹³⁵. Persino più longeve e resistenti sembrano poi apparire le vicende, da un lato, dell'IRI, messo definitivamente in liquidazione solo alle porte del nuovo millennio, e, dall'altro, dell'IMI, che perde la sua fisionomia disegnata nel 1938 solo nel 1991 divenendo società per azioni prima, e fondendosi poi, nel 1998 con la privata banca *San Paolo*; queste due "storie" ci consegnano probabilmente con ancor maggior efficacia il peso avuto dalle riflessioni degli anni della depressione nel definire gli assetti pienamente novecenteschi dei rapporti diritto-economia nel nostro Paese, affidando quale eredità per il futuro una disciplina ricca di stimoli e questioni critiche su cui tanto è stato già detto ma che può continuare ancora oggi ad essere motivo di attenta riflessione.

3.1. *Un'organizzazione per il futuro: la legislazione bancaria del biennio 1936-1938 e la «trasformazione» di IRI e IMI in enti permanenti.*

Con riferimento alle vicende gestazionali della legislazione bancaria che si snodano tra il 1936 e il 1938, la storiografia ha da tempo messo in luce l'esistenza di due distinti canali di formazione della legge stessa: si è parlato, infatti, da un lato di una «storia palese» e, dall'altro, di una «storia occulta»¹³⁶. Seguendo questa suggestiva dicotomia, possiamo qui sintetizzare indicando nelle discussioni e nelle proposte elaborate in seno alla *Corporazione della previdenza e del credito*, così come nella successiva discussione parlamentare sul testo di legge, lo svolgersi della vicenda «palese»; la «storia occulta», al contrario, si sarebbe svolta nelle stanze dell'IRI, con protagonisti principali i vertici dello stesso Istituto: Alberto Beneduce e il direttore ge-

¹³⁵ «In particolare per il giurista una legge che sopravvive tanto a lungo e a tanto radicali svolte rappresenta indubbiamente un forte stimolo culturale; egli intuisce, e giustamente, che in essa debbano essere contenuti regole e principi che travalicano l'occasione storica che ne determinò l'emanazione; regole e principi di più lunga durata». Cfr. A. CANTARO, D. LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, in BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981, cit., p. 274.

¹³⁶ In proposito si rinvia quale testo di riferimento a S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, in *Storia contemporanea*, Anno V, n. 1 (marzo 1974), pp. 3-45, in particolare sul punto vd. le pp. 20 e segg.; oltre a questo si segnalano in particolare anche ad ID., *Come è nata la Legge Bancaria del 1936*, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, 1988, e M. PORZIO (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua "storia segreta"*, Bologna, Il Mulino, 1981.

nerale dell'Istituto Donato Menichella, i quali ritenevano che con l'avvio dell'intervento pubblico così come ridisegnato a partire dalla creazione degli enti da loro ideati e gestiti, si fosse «posto rimedio ai guai passati, ma non si fosse ancora impedito il loro ripetersi»¹³⁷. In particolare si era fatta largo la consapevolezza del fatto che gli stessi *Enti Beneduce* non si sarebbero potuti limitare ad una mera azione di salvataggio, bensì necessitavano, quale corollario al loro agire sul lungo periodo, di uno specifico «riconoscimento dei poteri» assegnati alla sfera pubblica rispetto alla guida e al controllo del mondo finanziario, anche e soprattutto alla luce del «mutamento intervenuto nel sistema bancario, essendo questo divenuto in grandissima parte pubblico o in pubblico controllo»¹³⁸.

E mentre anche le discussioni “palesi” ci riportano di questo sforzo teso «a definire un punto essenziale della legge bancaria, quello costituito dal rapporto pubblico-privato»¹³⁹, ciò che caratterizza, più in generale la formazione della legge, fu la «rapidità della sua preparazione» che si svolse nel giro di un mese, tra il 7 febbraio 1936, quando venne istituito il *Comitato tecnico corporativo per lo studio dei problemi relativi alla distribuzione funzionale e territoriale degli organi del credito*, e il 3 marzo 1936, quando lo schema di decreto legge venne iscritto all'ordine del giorno del successivo Consiglio dei Ministri¹⁴⁰. Tuttavia, la riforma bancaria non si concluderà così rapidamente come si era inizialmente definita: essa ebbe, infatti, un complesso e intricato *iter* parlamentare che proveremo qui brevemente a riassumere al solo fine di chiarire quale sia il testo cui sarà incentrata non solo la nostra analisi, ma anche quella della dottrina dell'epoca e successiva.

A seguito di un primo passaggio alla Camera privo di intoppi, il R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375 «Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia», infatti, arrivò in discussione al Senato con un anno di ritardo dovuto ad una lunga sospensione dei lavori parlamentari, nel maggio 1937. Nel corso di questo periodo di stasi, il dibattito intorno alla norma tuttavia non si arrestò ed essa pertanto arrivò alla discussione al Se-

¹³⁷ S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, cit., pp. 4-5.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ IVI, cit., p. 5.

¹⁴⁰ S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, cit., p. 20-21.

nato carica di numerose proposte di modifica da apportare al testo approvato in prima battuta. Per questo motivo, nel timore che il primo decreto del 1936 non trovasse conversione, venne emanato un nuovo decreto il n. 1400 del 17 luglio 1937, il quale pur contenendo le identiche disposizioni del precedente decreto n. 375/1936, veniva ora integrato con le modifiche parlamentari fino ad allora intervenute. Ciò che complicò ulteriormente il quadro, tuttavia, fu rappresentato dal fatto che entrambi i decreti arrivarono comunque alla definitiva approvazione in Parlamento e a poco tempo di distanza l'uno dall'altro. Pertanto, con l'emanazione della Legge 7 marzo 1938 n. 141 che convertiva il primo decreto del 1936 e con la Legge 7 aprile 1938 n. 636 che convertiva il secondo decreto, si arrivò al completamento della riforma bancaria¹⁴¹: un doppio testo per una identica riforma. In definitiva, possiamo concludere che «quella che oggi chiamiamo legge bancaria è costituita dalla *Legge 7 marzo 1938 n. 141*, con le modifiche apportate dalla *Legge 7 aprile 1938, n. 636*»¹⁴².

Analizzando il risultato di tale intricato percorso legislativo, si può rilevare, come evidenziato anche da una corposa storiografia in materia, che due furono gli obiettivi principali che la legge si proponeva: «una razionalizzazione del sistema bancario e un “comando unico” del credito»¹⁴³. Questi due aspetti – come ben evidenziato, tra gli altri, da Cassese – si traducono nella lettera della norma in provvedimenti che dispongono, da una parte, una «separazione del credito» e, dall'altra, la «pubblicizzazione oggettiva» del mondo bancario¹⁴⁴.

¹⁴¹ S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, op. cit., Cassese riguardo la «stranezza di tutta questa procedura» riporta le parole del Senin: «invece di lasciar decadere naturalmente quel primo rdl n. 375, col decorso del biennio senza conversione, o almeno di convertirlo formalmente senza modificazioni per confermare o ratificare gli effetti da esso prodotti *medio tempore*, la legge di conversione del 7 marzo 1938 n. 141, lungamente elaborata dai due rami del parlamento, introdusse inopinatamente delle nuove modifiche, e non solo di forma, a quel primo testo, non più in vigore perché espressamente abrogato dal successivo R.d.l. del 1937».

¹⁴² S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, cit., p. 11. Su queste “lungaggini” e intrecci scrive ancora Cassese che non è chiaro se esse siano dovute ad effettive resistenze o semplicemente a questioni pratiche. Tuttavia egli afferma che «il tipo di modificazioni introdotte fa supporre che sulla lunga procedura di conversione influirono due esigenze»: da una parte, «quella di apportare al testo modificazioni e miglioramenti che la rapida approvazione e la gran segretezza della preparazione non avevano consentito di formulare», inoltre, si fece avanti l'esigenza «di introdurre qualche attenuazione», che secondo Cassese vide protagonisti «i due personaggi che erano stati in parte tagliati fuori nella procedura di preparazione: il Governatore della Banca d'Italia e il Ministro delle Corporazioni». Cfr. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, cit., p. 40.

¹⁴³ S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, cit., p. 15.

¹⁴⁴ Come detto, la riforma bancaria fu in parte certamente figlia della crisi economica globale, e infatti linee di tendenza simili si riscontrano in altre esperienze giuridiche: «negli anni Trenta, parlamenti e governi furono costretti a intervenire per porre riparo ai disastri provocati dalla grande crisi che, se non era cominciata

Osservando il primo dei due aspetti ora elencati, occorre sottolineare come invero non sembrano esserci nella legge bancaria italiana disposizioni che affermano in maniera esplicita la «separazione del credito»; tuttavia, è possibile ricavarne la previsione in quella distinzione tra «Aziende di credito» e «Istituti di credito», che «costituisce la più importante forma di specializzazione recepita e formalizzata dalla legge bancaria» e che si fonda sulla differente tipologia di risparmio del credito cui sono adibite¹⁴⁵. Le «Aziende di credito», disciplinate dal *Titolo V* intitolato «Disciplina degli istituti, imprese ed enti raccoglitori di risparmio a breve termine», venivano destinate alla raccolta del solo risparmio con scadenza entro i 18 mesi, con la conseguenza che tutte le operazioni di raccolta con durata temporale superiore erano *ex lege* affidate agli «Istituti di credito», disciplinati dal *Titolo IV* che regolava proprio gli «Istituti di Credito di Diritto Pubblico e Banche di Interesse Nazionale». Ciò che affermava, quindi, chiaramente la legge era un vero e proprio «divieto alle banche ordinarie di esercitare attività creditizia differente da quella a breve termine»¹⁴⁶. È proprio qui che sembra risiedere una delle tipicità della legge bancaria italiana rispetto a riforme simili altrove varate più o meno contemporaneamente: se la specializzazione bancaria è perseguita quasi ovunque, infatti, in ogni sistema e ordinamento, e in particolare proprio negli Stati Uniti che, come vedremo, egualmente si dotarono di una legge destinata ad avere influenza duratura nel proprio ordinamento giuridico, occorre evidenziare, però, come «in America il *Glass-Steagall Act* separò la banca commerciale da quella di investimento ma affidò al mercato il finanziamento di lungo termine dell'industria», soluzione che non si avverò, invece, in Italia¹⁴⁷. La scelta operata dal nostro legislatore, infatti, perseguiva massimamente la finalità di mantenere il

dalle banche, si era diffusa grazie ad esse» e pertanto «ci si mosse quasi ovunque separando, innanzitutto, il sistema bancario dalla diretta partecipazione nell'industria» e divenne egualmente comune la tendenza a sottoporre il sistema bancario a forme di controllo: «sui sistemi creditizi dovevano svolgersi un'azione di sorveglianza appositi poteri pubblici, solo in parte statali». Cfr. IVI, cit., p. 17.

¹⁴⁵ R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, cit., p. 351.

¹⁴⁶ Se quindi una separazione del credito non era esplicitata in modo inequivoco dalla norma, si può però affermare che essa si desume chiaramente dall'affermazione di una rigida organizzazione del settore bancario: «la divisione degli istituti di credito per categorie, ciascuna fornita di un proprio *nomen juris*, con la conseguenza che è esclusa, almeno tendenzialmente, la possibilità di dar vita ad istituti di credito atipici». Cfr. M.S. GIANNINI, *Aspetti giuridici della liquidità bancaria*, in *Atti del primo convegno internazionale del credito*, Bologna, Il Mulino, 1979.

¹⁴⁷ In Italia, invece, e con conseguenze non irrilevanti come vedremo, «questo compito fu affidato agli Istituti di credito». Cfr. R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, cit., p. 351.

finanziamento industriale, già in larga misura operato più o meno direttamente sotto l'egida statale per mezzo degli «enti Beneduce», sotto un più stretto e diretto controllo dello Stato¹⁴⁸.

Ecco, quindi, che viene in rilievo il secondo pilastro della riforma bancaria varata alla fine degli anni Trenta: la «pubblicizzazione oggettiva». L'articolo 1 del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375 afferma, infatti, che «la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico regolate dalle norme della presente legge»¹⁴⁹. Ma come si rifletteva questa generica rilevanza “pubblicistica” del credito, nelle specifiche previsioni normative? Secondo un'interpretazione largamente condivisa dalla storiografia, essa si sostanziava soprattutto nella creazione di una struttura di vigilanza sulle banche che dispiegava la sua efficacia per mezzo degli specifici strumenti amministrativi rappresentati dai controlli e dalle autorizzazioni.

La nuova disciplina prevedeva, infatti, da un lato un procedimento di autorizzazione del Ministero per le Corporazioni quale «*condicio iuris*» per la regolare costituzione delle società di

¹⁴⁸ «In buona sostanza accanto all'intento di districare una selva, incancrenita di rapporti finanziari (di separare cioè le gestioni bancarie da quelle industriali) si può ipotizzare che la riforma del 1936 intendesse perseguire soprattutto l'obiettivo di assicurare più funzionali meccanismi di trasformazione del risparmio bancario – sviluppando anche il sistema di garanzia della legislazione precedente – in finanziamento industriale. Paradossalmente il definitivo affossamento delle banche di affari costituiva la premessa per il coinvolgimento in grande stile del risparmio dei depositanti. Se, difatti, la riforma del credito servì a codificare lo smembramento definitivo di elefantiaci agglomerati finanziari, al cui interno era solo formalmente possibile separare la “banca” dalle imprese industriali, non sembra essere valsa ad introdurre nel nostro ordinamento le “banche inglesi”, cosiddette pure in quanto dedite esclusivamente al credito ordinario, a lungo vagheggiate insieme ad un rilancio (io direi meglio: un “lancio”) della borsa valori e ad una visione demiurgica del mercato da parte della dottrina liberista nel suo intento di mascherare l'economia italiana con i panni confezionati nella patria del capitalismo. Al di là dei complessi e dei sogni di una economia periferica rimanevano negli anni Trenta, come in precedenza, le banche e lo Stato: qui era Rodi e qui si doveva saltare. Il merito degli artefici della riforma fu proprio quello di rendersi conto, al di fuori delle ideologie, che non vi erano strade percorribili diverse da quella che portò alla riorganizzazione dell'intervento pubblico ed alla sostituzione del binomio banca-industria, con apporto esterno e sintomatico dello Stato, con il trinomio banca-Stato-industria». Cfr. F. BELLÌ, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, in BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981, cit., p. 242.

¹⁴⁹ Cfr. Legge 7 marzo 1938, n. 141, «Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 12 marzo 1936-XIV, n. 375, contenente disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia». La «pubblicizzazione» risalta quale elemento portante della riforma «nel primo articolo della legge, nel quale il legislatore, sebbene con una formulazione a-tecnica che – come ha notato Giannini – ha “molto affaticato gli interpreti”, ha posto il principio della rilevanza pubblicistica dell'attività». Cfr. F. BELLÌ, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, cit., p. 244.

qualsiasi specie»¹⁵⁰; dall'altro, la costituzione di un «comando unico del credito» e una «amministrativizzazione» del settore bancario e finanziario, attraverso la previsione di strumenti di controllo e di una produzione normativa extra-legale per ordinare il sistema stesso¹⁵¹.

Alcune letture hanno poi evidenziato come i controlli effettuati non si sarebbero limitati, tuttavia, a proporre una semplicistica forma, seppur intensa, di «polizia del credito»: l'«autorizzazione», infatti, che rappresentava «lo strumento principale del regime di controllo» non aveva solamente la funzione di negare o consentire l'accesso all'esercizio dell'attività bancaria, bensì rappresentava «un atto che legittima[va] una seria di interventi successivi e dà[va] luogo quindi ad uno stato generale di soggezione»¹⁵². Ad ulteriore conferma, andrebbero in tal senso letti, quindi, gli articoli contenuti nel *Titolo V* della legge¹⁵³, i quali prevedevano «penetranti poteri di intervento» sulle «Aziende di credito», senza però stabilire in alcun modo «i fini per il cui conseguimento questi poteri possono essere esercitati dalle autorità creditizie»: per tale ragione si è spesso parlato di «delega in bianco» alle autorità di vigilanza, e di una «delegificazione dei fini e una legificazione degli strumenti»¹⁵⁴. Ciò si sarebbe potuto ripercuotere anche sulla c.d. «amministrativizzazione» del sistema bancario e finanziario, in quanto questa «particolare tecnica normativa adottata» finiva per attribuire una nuova «potestà normativa (interna) agli organi di un apparato di settore appositamente costituito, dotandoli di competenze

¹⁵⁰ G. FRÉ, *Nuovi procedimenti e nuovi problemi in tema di società azionarie – I. L'autorizzazione preventiva per la costituzione e gli aumenti di capitale*, in *Rivista di diritto commerciale*, No. I, Vol. XXXIV, 1936, cit., p. 465. Tutte le imprese bancarie, aziende e istituti, «venivano sottoposte ad un sistema unitario di controlli preventivi, funzionali e repressivi» operati da quel *Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito* che l'articolo 2 poneva quale «organo dello Stato» deputato a tal compito. Cfr. Legge 7 marzo 1938, n. 141, «Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 12 marzo 1936-XIV, n. 375. «L'intervento dei pubblici poteri risultava in linea di massima svincolato dalla natura giuridica (privata, pubblica o “intermedia”) dei soggetti controllati benché, com'è noto, la legge prevedesse, mantenesse in vigore, regimi speciali, aggiuntivi e non sostitutivi, per le Casse di risparmio, gli Istituti di credito di diritto pubblico, le Banche d'interesse nazionale, ecc.». Cfr. F. BELLÌ, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, cit., p. 244.

¹⁵¹ Per mezzo della c.d. «amministrativizzazione» e della creazione del «comando unico del credito» a cui veniva affidato il compito di regolare e guidare l'intero mondo bancario, realizzato attraverso una «unificazione dei poteri, prima distribuiti tra più autorità, nel complesso di vertice costituito dal Comitato dei ministri, dal Ministro delle finanze e dall'Ispettorato, a capo del quale era posto il governatore della Banca d'Italia», si realizzò, secondo Cassese, la definitiva «sottrazione alla disciplina generale dell'impresa di diritto comune, contenuta nel codice di commercio, delle imprese bancarie». Cfr. S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, cit., p. 15.

¹⁵² «Non v'è dubbio che uno degli effetti principali della legge del 1936 sia stato la concentrazione bancaria». Cfr. S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, cit., p. 13.

¹⁵³ In particolare, vd. gli artt. 28,32,33 e 35 della legge in esame.

¹⁵⁴ R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, cit., p. 350.

e di poteri di intervento, a latitudine sostanzialmente indefinita, ai quali gli organi stessi potevano o non potevano far ricorso»¹⁵⁵.

Quanto esposto fino ad ora, in relazione ai controlli e ai poteri affidati agli organi dello Stato e che rappresentano lo «strumentario di questa concezione pianificatoria del credito»¹⁵⁶, ci dimostrano brevemente – come affermava il Giannini già nel 1954 – quanto la riforma bancaria avrebbe astrattamente permesso di «andare oltre il concetto di difesa del risparmio per passare a quello di disciplina del credito»¹⁵⁷. È proprio da questo angolo di osservazione che possiamo, così, rapidamente analizzare anche quanto fu previsto, in conseguenza all'emanazione della legge bancaria e al completamento della riorganizzazione creditizia, con riguardo ai due Istituti cui tale compito ridefinitorio era in parte stato affidato già a partire dal 1932: IMI e IRI¹⁵⁸.

Il ripensamento dell'Istituto mobiliare italiano – e con molta probabilità proprio in ragione del suo compito precipuo di finanziamento mobiliare – fu concepito fin da subito come direttamente e organicamente connesso alla legge bancaria, e per questo previsto contestualmente con un decreto emanato in contemporanea alle «Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia» che avviarono il lungo *iter* della riforma bancaria¹⁵⁹. L'«Esercizio del credito mobiliare da parte di istituti di diritto pubblico», prevista dal Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 376, nasceva pertanto dall'esigenza «di estendere

¹⁵⁵ F. BELLI, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, cit., pp. 252-254. Prosegue il Belli: «ciò faceva sì che tempi, metodi, grado di penetrazione e finalità del controllo fossero in parte non trascurabile lasciati alla volontà-discrezionalità politico-amministrativa dell'apparato di vertice». E ancora: «l'ordinamento riformato del credito appariva proprio per questo come una sorta di emisfero giuridico separato e capace entro certi margini di auto-organizzare i propri centri di potere. Si trattava, in altre parole, di uno dei primi e più suggestivi esempi di "amministrativizzazione" della produzione normativa (soprattutto in ciò risiede la modernità di concezione della legge bancaria) dal quale già risultava evidente la nuova forma e funzione che la legislazione economica andava assumendo in un sistema di economia mista».

¹⁵⁶ S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, cit., p. 16.

¹⁵⁷ M.S. GIANNINI, *Aspetti giuridici della liquidità bancaria*, cit.,

¹⁵⁸ «I tempi erano maturi per una migliore organizzazione del credito mobiliare e per il raggiungimento di quel controllo pubblico e del risparmio che era già stato a fondamento dell'IRI». Cfr. L. D'ANTONE, *Da ente transitorio a ente permanente*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011, cit., p. 205.

¹⁵⁹ Il Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, «Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia» è il primo testo normativo su cui si innesta il processo formativo della legge bancaria appena descritto *supra*.

le facoltà e la organizzazione dell'Istituto Mobiliare Italiano e di costituirlo in massimo organo per l'esercizio del credito mobiliare»¹⁶⁰. L'IMI veniva quindi ricollocato e posto in una posizione di preminenza in quell'organizzazione del credito immaginata dagli ispiratori della legge bancaria, e che lo vedeva ora quasi affiancato per importanza al ruolo di vertice assunto dalla Banca d'Italia in quel «comando unico del credito» che la riforma stessa ambiva a definire¹⁶¹.

La norma prevedeva in particolare che l'Istituto fosse «autorizzato a concedere operazioni di credito anche per la durata superiore a 10 anni e fino a un massimo di 20»¹⁶² e che al suo interno venisse riassorbito e «costituito in Sezione autonoma» il CSVI¹⁶³. Il decreto prevedeva poi anche un intervento sulla struttura dell'altro Istituto, l'IRI, il quale, in ragione della nuova natura e dei nuovi poteri dell'IMI, vedeva sciogliersi la Sezione finanziamenti industriali¹⁶⁴. Gli ulteriori provvedimenti in merito all'IRI saranno, invece, assunti successivamente, e precisamente con il Regio decreto-legge 24 giugno 1937, n. 905, intitolato «Norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale» che toglieva, pertanto, qualsiasi incertezza in merito alla definitiva consacrazione dell'ente.

Ciò che ci si proponeva, infatti, era «di assicurare l'esercizio in via permanente da parte dell'Istituto medesimo della gestione delle partecipazioni che esso detiene e di quelle che

¹⁶⁰ Il preambolo del decreto come sempre usa la formula rituale «ritenute l'assoluta necessità e l'urgenza»

¹⁶¹ In tal senso non è casuale quanto disposto dall'art. 4 per cui «la carica di Presidente dell'Istituto Mobiliare Italiano spetta al Governatore della Banca d'Italia». Per una rassegna di documenti sulla Banca d'Italia e sul sistema creditizio più in generale negli anni successivi alla riforma bancaria si invita alla lettura di A. CARACCILO (a cura di), *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra*, Bari, Laterza, 1992. Per quanto riguarda le ragioni che avevano contribuito a considerare l'idea di un «comando unico» tra i vertici Iri cfr. anche L. D'ANTONE, *Da ente transitorio a ente permanente*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011, p. 210.

¹⁶² Art. 1 del Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 376: «L'Istituto Mobiliare Italiano è autorizzato a concedere operazioni di credito anche per la durata superiore a 10 anni e fino a un massimo di 20. In corrispondenza esso è autorizzato ad emettere obbligazioni ammortizzabili in un periodo di tempo non inferiore a 10 anni e fino alla durata massimo di anni 20».

¹⁶³ Cfr. l'art. 3 del Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 376. Continua l'articolo affermando che «tale sezione ha personalità giuridica e gestione distinta». Le definitive modifiche degli Statuti IMI e CSVI necessarie in conseguenza a quanto qui disposto verranno in seguito decretate dal Regio decreto 28 maggio 1936, n. 957.

¹⁶⁴ Art. 5 del Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 376: «La Sezione finanziamenti industriali dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale è sciolta e le sue attività e le sue passività sono trasferite di diritto alla Sezione smobilizzi industriali dello stesso Istituto...».

potrà assumere»¹⁶⁵. Se, da un lato, per quanto riguarda l'Istituto per la ricostruzione industriale era possibile «ascrivere la riforma alla logica conclusione di un percorso lineare intrapreso fin dalla costituzione dell'ente, i cui episodi secondo una concatenazione logica “costituivano soltanto delle fasi di applicazioni di un unico principio”»¹⁶⁶, dall'altro – come si può percepire dalle stesse parole di Beneduce¹⁶⁷ – il contesto politico-economico segnato dalle necessità imposte dalla svolta autarchica e dall'avviata riconversione bellica, rappresentò egualmente un fattore determinante per il ripensamento in chiave permanente dell'Istituto¹⁶⁸. E gli interrogativi che si aprivano in conseguenza a tale riforma, ruotavano soprattutto intorno alla previsione del nuovo art. 1, con il quale si conferiva all'IRI «il compito di provvedere con criteri unitari alla efficiente gestione delle partecipazioni di sua pertinenza, secondo le direttive della politica economica del Regime, espresse dalle competenti corporazioni»¹⁶⁹.

Le previsioni della legge bancaria assieme al contestuale ripensamento dei compiti di finanziamento affidati ora interamente all'IMI, aprirono alla scelta di affidare all'Istituto per la ricostruzione industriale un ruolo di primo piano, direttamente «al centro della politica economica del governo come strumento unico e precipuo per la gestione delle attività economiche che gravitavano nell'orbita della sfera pubblica»¹⁷⁰ e imponendo, di conseguenza,

¹⁶⁵ Cfr. il preambolo del Regio decreto-legge 24 giugno 1937, n. 905, «Norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale».

¹⁶⁶ R. FERRETTI, *L'IRI nel sistema politico-amministrativo fascista*, in *Amministrare*, Fascicolo 1, supplemento (2013), Bologna, Il Mulino, 2013, cit., p. 117. La citazione finale è presa da *Istituto per la ricostruzione industriale Iri Esercizio 1937. Relazione del consiglio di amministrazione, Roma, 30 aprile 1938*.

¹⁶⁷ «L'IMI deve essere istituito a carattere permanente, mentre la Sezione finanziamenti dell'IRI era da intendersi a carattere transitorio» e infatti se ne proponeva la chiusura e la contestuale modifica di IMI e CSVI. L'affermazione di Beneduce qui ripresa, si trova citata in L. D'ANTONE, *Da ente transitorio a ente permanente*, cit., p. 206, il quale chiosa: «il problema bancario era ancora aperto, ma l'IRI aveva apprestato tutti gli strumenti per la riforma bancaria e per il controllo pubblico del credito».

¹⁶⁸ «Certamente alcuni fattori di carattere generale, relativi all'evoluzione della situazione economica e del clima politico interno e internazionale [...] fornirono gli stimoli, la cornice e la legittimazione politico-ideologica di tale trasformazione, spingendo la tecnocrazia dell'Istituto a ripensare al ruolo che poteva svolgere l'IRI in funzione dei nuovi obiettivi del regime. Senza dubbio si era prospettata per lo stesso capo del governo l'opportunità di fare dell'IRI uno strumento permanente per la realizzazione dei propri obiettivi in politica interna e in politica estera». Cfr. R. FERRETTI, *L'IRI nel sistema politico-amministrativo fascista*, cit., p. 116.

¹⁶⁹ Cfr. Art. 1 del Regio decreto-legge 24 giugno 1937, n. 905, «Norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale».

¹⁷⁰ R. FERRETTI, *L'IRI nel sistema politico-amministrativo fascista*, cit., p. 117.

quantomeno un ripensamento «dell'inquadramento amministrativo e dei collegamenti istituzionali con lo Stato»¹⁷¹. Tuttavia, occorre sottolineare come della previsione appena menzionata (quell'articolo che troppo apertamente chiamava in gioco le corporazioni) furono date opposte letture, poiché – si sottolinea – essa «non definiva in maniera chiara il meccanismo di trasmissione degli orientamenti del governo all'Istituto»: se, da un lato, appariva «chiaramente la dipendenza dell'IRI dalle direttive di politica economica fissate dalle corporazioni»¹⁷², dall'altro, «sostanzialmente, però, continuava ad essere decisivo il rapporto diretto, di carattere informale, tra il capo del governo e il presidente dell'Iri»¹⁷³.

Rimaneva quindi un problema aperto, quello della collocazione giuridica dell'ente «rispetto all'organizzazione amministrativa e corporativa contenuta nella legge», interrogativo a cui l'Istituto stesso tentò di dare risposta agendo concretamente in maniera tale da «salvaguardare l'autonomia» ma, al contempo, nel tentativo anche di non negare bensì «valorizzare il nuovo ruolo e la collocazione dell'IRI» che era senza dubbio «una posizione di rilievo nel complesso istituzionale del regime»¹⁷⁴.

Ciò che appare certo, in conclusione, è che la riforma del credito aveva indicato «una direzione innovativa»¹⁷⁵, che avrebbe posto la dottrina giuridica del tempo – forse non ancora

¹⁷¹ Il problema, infatti, adesso «si poneva in termini differenti»: «lo statuto del 1937 si poneva per la prima volta il problema di istituire un meccanismo attraverso cui rendere operante nell'Iri una direttiva politica, ed emergeva la questione sulla quale si sarebbero misurati da quel momento tutti i successivi statuti dell'ente: la determinazione dei criteri per la gestione delle partecipazioni conservate in via permanente, e di quelli con i quali individuare le partecipazioni da smobilizzare o da assumere. Il problema della metodologia e delle forme del controllo amministrativo sulla gestione dell'ente sollevava una questione di carattere generale relativa alla peculiarità dell'attività dell'Iri e all'inadeguatezza delle forme tradizionali di controllo della pubblica amministrazione: queste erano concepite nei riguardi di “enti di erogazione” ed erano tendenti ad accertare la legittimità delle azioni amministrative; le aziende di produzione controllate dall'Iri svolgevano un tipo di attività in continua trasformazione, di “creazione”, non riconducibile a schemi analiticamente prefissati». Cfr. IVI, cit., pp. 135-136.

¹⁷² IVI, cit., p. 136.

¹⁷³ IVI, cit., pp. 140-141. Si veda anche quanto affermato da D'Antone: «il mutamento nella fisionomia dell'Istituto ne accrebbe la dipendenza dalla politica, che tuttavia continuò a definirsi nelle relazioni personali tra Beneduce e Mussolini». Cfr. L. D'ANTONE, *Da ente transitorio a ente permanente*, cit., p. 224.

¹⁷⁴ R. FERRETTI, *L'IRI nel sistema politico-amministrativo fascista*, cit., p. 143. Sottolinea inoltre il Ferretti come «da tecnocrazia dell'Istituto cercò di definire e affermare una propria concezione della collocazione dell'ente nel sistema amministrativo del regime». Anche da un punto di vista organizzativo-istituzionale, infatti, mentre «gli organi amministrativi dell'ente furono sostanzialmente riformati» e «veniva portata direttamente all'interno del consiglio di amministrazione una rappresentanza automatica dei ministeri economici» la lettura tradizionale che ne è stata offerta è stata piuttosto di una sorta di «camera di compensazione dei vari corpi burocratici interessati». IVI, cit., p. 140.

¹⁷⁵ S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, cit., p. 10-11.

pronta a raccogliere tale sfida – dinanzi ad «un vero e proprio rivoluzionamento dei rapporti fra lo Stato, la banca e l'industria»¹⁷⁶.

3.2. *Tra incertezze e nuovi orizzonti: la dottrina giuridica al “cospetto” delle riforme di fine decennio.*

Come abbiamo avuto fin qui modo di ricostruire – seppur sommariamente – molte e diverse sono state le interpretazioni della riforma bancaria offerte dalla storiografia; a prescindere dalle peculiarità e dall'angolo visuale che ognuna di queste ha presentato, tuttavia, tutte sembrano accomunate da un identico intento “definitorio”: «svelare il peso dell'autorganizzazione privata e quello dei poteri di indirizzo pubblico»¹⁷⁷. La questione, certamente rilevante, si poneva in termini simili anche nella maggior parte delle interpretazioni offerte dai giuristi contemporanei alla riforma: tuttavia qui il problema principale sembrava risiedere piuttosto in un momento altro e precedente, nel senso di «una lettura dei mutamenti nei rapporti tra pubblico e privato in termini per così dire quantitativi», cioè di dove si arrestava concretamente l'una o l'altra sfera, venendo invece largamente ignorata una lettura della compresenza di pubblico-privato quale «intreccio organico»¹⁷⁸.

¹⁷⁶ F. BELLI, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, cit., p. 204. «All'atto della riforma bancaria-industriale negli anni Trenta, il problema della tutela del risparmio si era ormai trasformato in quello, assai più complesso e di diversa natura, della stabilità bancaria. [...] La legge bancaria del 1936-1938 riorganizzò difatti il “mercato” del credito nel suo complesso: a) lo dotò di una dirigenza omogenea (o, come si diceva all'epoca, di un comando unico), basata al di là delle apparenze, sulla salvaguardia della indipendenza e della autonomia di giudizio della banca centrale e struttura in modo che le decisioni “politiche” dovessero necessariamente tener conto di quelle “economiche”; b) codificò molte regole di funzionamento dell'oligopolio bancario che si erano sviluppate nella prassi dei decenni precedenti; c) pose una garanzia statale, implicita o esplicita, sulla liquidità e sulla solvibilità del sistema bancario, predisponendo all'uopo strumenti di controllo *ex ante* o meccanismi di socializzazione del rischio bancario assai più sofisticati dei puri e semplici interventi di salvataggio. La legge scandiva in tal guisa la definitiva acquisizione della necessità di coordinamento e di integrazione stabile delle funzioni dello Stato con quelle del credito bancario, nel sostegno e nell'indirizzo del processo di accumulazione. Coordinamento di funzioni dunque e non semplice vigilanza o, al contrario, sussunzione del credito allo Stato». Cfr. IVI, cit., pp. 266-267.

¹⁷⁷ «La definizione del tipo di rapporto tra pubblico e privato costituisce cioè il passaggio decisivo di ogni giudizio e valutazione sulla legge bancaria, e in particolare ciò che appare costituire la preoccupazione dominante nella riflessione dei giuristi è quella del grado di manovrabilità di un sistema in cui né il momento “pubblico” né quello privato sembrano in grado di prevalere o di assumere comunque una posizione di preminenza». Cfr. A. CANTARO, D. LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, cit., p. 276.

¹⁷⁸ IVI, cit., p. 277.

La partecipazione dei giuristi alla preparazione della riforma avviata nel 1936 fu piuttosto limitata¹⁷⁹. Il loro apporto si palesò maggiormente in seguito con un diverso contributo di commento e ricostruzione *ex post* delle ragioni della riforma; e in questa operazione si cercò di porre grande attenzione soprattutto sull'analisi "rassicurante" delle specifiche operazioni bancarie¹⁸⁰, anche se necessariamente il tema preminente nel dibattito intorno alla legge divenne ben presto quello più problematico della disciplina del credito e della tutela del risparmio. In merito a queste espressioni e alla loro definizione, si assistette ad un vero e proprio "sbandamento" della dottrina giuridica, per lo più "confusa" da un'inedita definizione pubblicistica di istituti tradizionalmente privatistici come le banche: nell'incapacità diffusa di gran parte della scienza giuridica di andare oltre la rigida separazione pubblico-privato, riconducendo nell'alveo delle categorie tradizionali i contenuti della nuova disciplina bancaria, è tuttavia possibile riconoscere alcune voci che tentarono di cogliere li stimoli evolutivi offerti dalla riforma del credito in atto.

Agli occhi della dottrina commercialistica, in particolare, la legge bancaria poteva rappresentare un'occasione da cogliere per tentare di mettere in discussione o comunque di ripensare il concetto cardine di «impresa». Tale invito fu raccolto nello specifico dal Greco, il quale la considerò persino «l'occasione e la possibilità di creare un tipo di disciplina pubblicistica dell'impresa»¹⁸¹; e infatti – insisteva il Greco – «il campo dell'attività bancaria, fra tutti i rami dell'attività commerciale, è stato sempre singolarmente propizio alle incursioni del diritto pubblico, anche in tempi nei quali non si usava forse parlare, ma si faceva egualmente dell'economia controllata o regolata dallo Stato, o qualche cosa di assai simile»¹⁸². Pur tenendo presente che questa rappresentava una decisa "fuga in avanti" forse persino troppo marcata, a tal punto che lo stesso autore riconosceva che la legge stessa al di là del «proclama» per cui «la raccolta del risparmio» e «l'esercizio del credito» «sono funzioni di interesse pubblico»,

¹⁷⁹ Cfr. IVI, che sottolinea tale aspetto in contrapposizione a quanto avvenuto, al contrario, in occasione della formazione delle leggi bancarie del 1922.

¹⁸⁰ La nascita della rivista «*Banca, borsa e titoli di credito*» è, ad esempio, indice dell'interesse dei giuristi al tema, anche se i contributi si rivolgeranno soprattutto all'analisi, come detto, delle specifiche operazioni bancarie. Cfr. A. CANTARO, D. LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, cit., p. 294 e segg.

¹⁸¹ P. GRECO, *La nuova disciplina bancaria*, in *Rivista di diritto commerciale*, No. I, Vol. XXXIV, 1936, cit., p. 426.

¹⁸² *Ibidem*.

null'altro prevedeva in tal senso e in concreto¹⁸³, occorre però dar conto del fatto che ciò che non poteva più essere ignorato nella riflessione giuscommercialistica e non solo, era il prendere coscienza che «tutti i criteri che fondavano la differenza fra ente pubblico e privato» erano divenuti certamente «oramai insostenibili»¹⁸⁴.

I confini e gli steccati disciplinari cominciano a farsi meno nitidi e la disciplina bancaria concorreva a mettere in evidenza tal “confusione” operando – recuperando le parole di un altro autore, Giancarlo Frè – un vero e proprio «scambio di principî e di istituti fra il diritto pubblico e il diritto privato»¹⁸⁵. Il dibattito, tuttavia, venne soprattutto ricondotto ad una lettura “limitata” delle disposizioni nel tentativo di «colmare il disagio suscitato dalla sistematica deroga alla disciplina comune, rifugiandosi in una sorta di esasperato tecnicismo, o limitandosi al mero esercizio esegetico»¹⁸⁶.

Ed infatti, la dimensione pubblicistica dell'impresa bancaria che aveva stimolato le riflessioni del Greco, venne comunemente contenuta entro i tradizionali modelli logico-interpretativi, a tal punto da ritenere che «la qualifica “di diritto pubblico”», pur espressamente sancita dalla norma, fosse in realtà da leggere nel suo proprio «significato tecnico-giuridico»¹⁸⁷. Certo, rimaneva centrale anche in riflessioni di questo tenore l'interrogativo su «quali [fossero] le conseguenze di tale appellativo, agli effetti della disciplina giuridica da applicarsi»¹⁸⁸; in particolare il problema si poneva intorno alla natura della Banca d'Italia e agli altri Istituti di credito “pubblici”, la cui definizione «non si riesce a far quadrare con le categorie tradizionali»: nonostante ciò possa essere apparentemente «sintomo di un nuovo orientamento», in realtà le incertezze intorno a queste figure verrebbero sostanzialmente a risolversi

¹⁸³ La legge – conclude il Greco – «non fa di queste funzioni una zona di riserva a favore dello Stato».

¹⁸⁴ *IVI*, cit., p. 428.

¹⁸⁵ «Il primo si dilata verso il secondo con tutta la sua attrezzatura di interventi amministrativi: il secondo appresta al primo le sue agili forme per il raggiungimento di scopi che ancora ieri sembravano propri nel modo più assoluto dell'iniziativa privata e oggi rientrano invece nella esuberante pienezza della rinnovata attività dello Stato». Cfr. G. FRÉ, *Nuovi procedimenti e nuovi problemi in tema di società azionarie*, – III. *La nuova disciplina delle aziende di credito*, in *Rivista di diritto commerciale*, No. I, Vol. XXXIV, 1936, cit., p. 577.

¹⁸⁶ «Anche chi aveva una visione più aperta e una tensione teorica più forte si limitò il più delle volte a tentare un inquadramento della nuova normativa nell'ambito di categorie giuridiche note». Cfr. A. CANTARO, D. LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, cit., p. 313.

¹⁸⁷ F. MESSINEO, *Postille sulla nuova legislazione bancaria – II. Istituti di credito e banche di «diritto pubblico»*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, Anno IV, No. I, 1937, cit., p. 36.

¹⁸⁸ *IVI*, cit., p. 21.

continuando a riconosce l'importanza dogmatica che tradizionalmente riveste «la distinzione, schiettamente giuridica, ma di indiscussa importanza pratica, fra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private»¹⁸⁹. Partendo da tale assunto, tenendo a mente le riflessioni che accompagnarono egualmente la definizione giuridica di IMI e IRI¹⁹⁰, e non volendo – tanto il Messineo ora citato, così come la gran parte della scienza giuridica coeva – rifiutare le definizioni tradizionali, ecco che «ci troviamo dinanzi ad elementi contraddittori, che rendono ardua una soluzione in base ai criteri dogmatici che presuppongono ferma la distinzione fra diritto pubblico e diritto privato»¹⁹¹. Se l'approdo al riconoscimento di una *crisi* interpretativa è comune, ben diversa è la risposta che ad essa si prova ad offrire: al contrario di quanto esposto da Greco, infatti, con la definizione degli istituti di credito di «diritto pubblico» ciò che, secondo il Messineo, avrebbe ricevuto «un ulteriore sviluppo» era piuttosto «il principio dell'economia mista» il quale aveva visto realizzarsi un passaggio «dalla forma dell'azionariato di Stato a quella che si potrebbe chiamare degli enti di interesse pubblico, a contenuto e struttura capitalistica»¹⁹². Con ciò nulla cambiava in ordine alla funzione creditizia che permaneva nella sua essenza giuridica, materia propria del diritto privato: quello che avrebbe prodotto la legge bancaria era, pertanto, una certa «disarmonia tra la finalità (pubblicistica) e il mezzo tecnico prescelto per conseguirla», la quale però nessun interesse riserva sotto un profilo strettamente tecnico per il giurista, il quale è piuttosto chiamato ad interessarsi della sola struttura del credito rispetto alle finalità¹⁹³. L'impresa bancaria era quindi ben lontana da ricevere da questa riforma quella «disciplina pubblicistica» che altri vi avrebbero

¹⁸⁹ IVI, cit., p. 23. «Fuori dal quadro degli istituti di credito, la legge bancaria ha lasciato l'Istituto mobiliare italiano (IMI) e l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI). Di questi ultimi è caratteristica la struttura, che presenta tutti (o quasi) gli elementi sin qui rilevati nella struttura della Banca d'Italia, per la cui nuova organizzazione giuridica, quei due Istituti debbono aver costituito indubbiamente il modello: e basta un confronto fra i tre relativi testi di legge per provarlo». Cfr. IVI, cit., pp. 27-28

¹⁹⁰ Con riferimento a questi si proverebbe la validità dice il Messineo della «tesi pubblicistica» sulla «natura giuridica della Banca d'Italia, in quanto l'IMI e l'IRI sono chiamati *enti di diritto pubblico*, pur esercitando essi la funzione del credito in maniera esclusiva o prevalente». IVI, cit., p. 28.

¹⁹¹ *Ibidem*. Perché da un lato «si può dire che la *finalità* di questi Istituti ed enti è pubblicistica» mentre dall'altro «la *struttura* di essi è privatistica». Si riconosce come «il legislatore ha fatto un passo in avanti rispetto al fenomeno del c.d. azionariato di Stato»

¹⁹² IVI, cit., p. 29.

¹⁹³ IVI, cit., pp. 29-30

voluto intravedere, «a meno che, non si voglia accogliere quella figura di ente privato di pubblica utilità [...] che comunque porrebbe in essere un *tertium genus*, intermedio fra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private»: una dimensione, quella intermedia, da rifiutare totalmente – conclude il Messineo – se è vero, infatti che in proposito persino «i pubblicisti italiani non hanno fatto buon viso», mentre appare opportuna e condivisa la più rassicurante riconduzione della disciplina al diritto privato¹⁹⁴.

Se pertanto è da posizioni come queste che appare evidente ancora una volta l'incapacità di concepire una dimensione giuridica ulteriore, che non risponda necessariamente e integralmente all'uno o all'altro schema (pubblico o privato), ciò che qui sembra ulteriormente palesarsi è la fatica a concepire è un'idea di diritto che veda nelle finalità imposte da una norma un elemento da ricondurre alla giuridicità della stessa e non tenuto forzatamente separato perché proprio della sfera politica. Tale “rischio” si celava, in parte, anche nella “pubblicizzazione” del credito, ed ecco pertanto spiegata la conclusione del Messineo per cui – come già detto – «la qualifica “di diritto pubblico” [...] acquista significato tecnico-giuridico» e gli enti deputati all'esercizio del credito «non sono enti di diritto pubblico»¹⁹⁵. Ad apparire, invece, non spaventato dalla complessità offerta dalla nuova disciplina bancaria era il Frè¹⁹⁶, il quale partendo dalla considerazione che «la nuova legge crea[va] innanzi tutto una specie di gerarchia bancaria a capo della quale sta[va] la Banca d'Italia dichiarata espressamente Istituto di diritto pubblico»¹⁹⁷, individuava proprio in questa e nell'attività di controllo e vigilanza sulle banche pubbliche, un controllo sostanzialmente di natura repressiva e sanzionatoria, gli elementi caratteristici della riforma che in realtà incidevano in egual misura sia sugli istituti

¹⁹⁴ IVI, cit., p. 32.

¹⁹⁵ IVI, cit., p. 36. «Permane in sostanza una difficoltà teorica di fondo a concepire il carattere organico e strutturale con cui viene configurandosi il rapporto pubblico-privato». Di conseguenza Messineo parla di contraddizione e Galli di dissidio tra aspetto formale e strutturale. Cfr. A. CANTARO, D. LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, cit., p. 278. È l'idea che all'interno della norma vi sia un “indirizzo” la cui natura è egualmente rilevante e giuridicamente rilevante che ancora fatica ad affermarsi. La legge bancaria, invece, sembra rappresentare un momento centrale nella ridefinizione degli equilibri tra politica e diritto, tra indirizzo e giurisdizione, poiché «istituiva un sistema di formazione e di attuazione dell'indirizzo politico più complesso e più ambiguo» rispetto, ad esempio, alla stessa legge c.d. Rocco, 3 aprile 1926, n. 563. Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., p. 98.

¹⁹⁶ «Il codice di commercio perde continuamente qualche lembo del suo regno, ma, più che dolersene, penso che convenga studiare questo profondo lievito di riforma che prepara le legge dell'avvenire». Cfr. G. FRÈ, *La nuova disciplina delle aziende di credito*, cit., p. 577.

¹⁹⁷ IVI, cit., p. 578.

dichiaratamente di diritto pubblico che sulle aziende private¹⁹⁸: non per questo tuttavia si doveva concludere nel senso che «nessuna differenza sussista fra le banche di diritto pubblico e le aziende di credito private» a seguito della nuova legge, poiché il farlo «sarebbe indubbiamente troppo semplicistico»¹⁹⁹. L'originalità della lettura del Frè risiede pertanto – e a nostro avviso – nella sua capacità di accettare la complessità con cui si trova a fare i conti:

«Ci sono infatti degli enti che non sono (o non sono ancora) pubblici, ma che hanno già varcato i confini del diritto privato. L'importanza sociale della loro attività, gli interessi generali che si riconnettono al loro funzionamento li pongono in un piano superiore a quello in cui si svolge l'attività dell'impresa privata»²⁰⁰.

Non riconoscere questa sovrapposizione, rifiutare la rilevanza della dimensione «sociale» di alcune attività, determina una vera e propria impossibilità di comprensione del fenomeno giuridico che si presenta: «il problema sembra quindi destinato rimanere insoluto per chi si sforzi di ricondurlo nei quadri tradizionali»²⁰¹.

Pubblico e privato rappresentavano due mondi dal cui incontro oramai non si poteva più prescindere, le cui dimensioni giuridico-ideali avrebbero dovuto collaborare rinunciando ai propri bastioni disciplinari per dar luogo ad una lettura della disciplina creditizia che superasse la crisi delle soluzioni tradizionali. Tuttavia, anche nell'ambito della dottrina giuspubblicistica il fuoco venne posto soprattutto sull'annosa – e probabilmente superata – distinzione tra persone giuridiche pubbliche e private: «la legge bancaria in sostanza sembra venire in rilievo per i giuspubblicisti solo in quanto modifichi o precisi la natura giuridica di alcuni soggetti dell'ordinamento creditizio»²⁰². A questo atteggiamento si accompagnò il tentativo della dottrina amministrativistica di mantenere nei confronti del tema una pretesa “neutralità”, derivante dal carattere essenzialmente – anche qui – tecnico-giuridico della materia

¹⁹⁸ Conclude il ragionamento il Frè, affermando, infatti, come «il controllo a cui le une e le altre sono assoggettate non sia certamente di tal natura da attribuire il carattere di ente pubblico agli enti che vi sono sottoposti». Cfr. IVI, cit., p. 581.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ G. FRÉ, *La nuova disciplina delle aziende di credito*, cit., p. 581.

²⁰¹ Aggiunge il Frè in conclusione: «non rimane per ora che riconoscere l'esistenza di questo *tertium genus*, che non offre misteri per chi consideri il fenomeno nel suo aspetto politico-sociale, e che per il giurista può per intanto costituire una giustificazione della tendenza a sottoporre gli enti che vi sono compresi nel regime della pubblica amministrazione».

²⁰² A. CANTARO, D. LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, cit., p. 316.

stessa, che permetteva così di affermare come essa non vedesse influenzato il proprio “divenire” giuridico-scientifico dalla contingenza storica del fascismo²⁰³.

Persino agli occhi dei pubblicisti la definizione «banche di diritto pubblico» lasciava alquanto spaesati, tanto da sottolineare come «l'accennata denominazione si prestasse a dubbi di interpretazione»; si era guardato, quindi, con favore all'intervento di quella modifica che, definendole infine «Banche di interesse nazionale», aveva chiarito il tenore della norma permettendo al contempo di riconoscere come l'ampia gamma di poteri che da essa scaturiva si inserisse appieno in quella «dottrina fascista» che aveva «come caposaldo, che la iniziativa privata nel campo della produzione è lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione (Carta del Lavoro – Dichiarazione VII); ma in pari tempo afferma la necessità dell'intervento dello Stato nella produzione stessa quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata»²⁰⁴.

A tentare di dare una lettura più articolata fu, invece, una voce fuori dal coro del panorama giuspubblicistico, quella di Massimo Severo Giannini, il quale nel suo contributo dal titolo «Osservazioni sulla funzione della disciplina creditizia» – senz'altro il più rilevante in materia nel periodo in esame – partiva da una “curiosa” constatazione:

«Intorno al R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e alle norme che seguirono, fino alla legge odierna 7 marzo 1938, n. 141, molta attenzione hanno portato gli studiosi di discipline economico-politiche, notevole i commercialisti, scarsa i giuspubblicisti»²⁰⁵.

²⁰³ Di questo atteggiamento largamente sposato anche da una parte della storiografia disciplinare, su cui molto probabilmente vi sarebbe da approfondire, ci limitiamo qui a sottolineare come rappresenti in realtà una risposta fin troppo limitante alle esigenze nuove poste dall'espansione dello Stato amministrativo nel corso degli anni Trenta. Cfr. sul punto IVI, cit., p. 327 e segg.

²⁰⁴ «La recente disciplina del settore del credito è dominata da due principi fondamentali, che informano e danno precipua caratteristica al nuovo ordinamento bancario. Uno è che “la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico”; l'altro, diretto corollario del primo, è che “la difesa del risparmio e il controllo del credito sono attuati dallo Stato” mediante un suo apposito organo» riferimento è a *Ispettorato per difesa del risparmio e per l'esercizio de credito* «L'azione dell'Ispettorato non è, invero, solo di controllo e di sorveglianza, [...] ma tale azione è altresì di indirizzo dell'attività delle aziende stesse. Questo compito dell'Ispettorato merita particolare considerazione». Cfr. G. LAMPIS, *L'ordinamento bancario e le sue successive modificazioni*, in *Rivista di diritto pubblico*, Anno XXXI, No. I, 1939, cit., pp. 44, 46, 50 e 51.

²⁰⁵ M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla funzione della disciplina creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano* – Vol. II *Diritto Amministrativo*, Padova, Cedam, 1939, cit., p. 707.

L'osservazione non sembrava essere esente da giudizi di merito, soprattutto alla luce del fatto che proprio il diritto pubblico e ancor più quello amministrativo sembravano qui essere chiamati in causa più degli altri perché – osservava il Giannini – «oggi invece non v'è attività economica in cui non intervenga la pubblica amministrazione»²⁰⁶.

Nella riforma bancaria, in particolare, il Giannini evidenziava alcune «linee fondamentali» che ne segnavano la rilevanza per gli studi di diritto pubblico. *In primis*, l'affermazione del «pubblico interesse immediato in tutta la sua estensione» per quanto riguarda la funzione creditizia: il «pubblico interesse» è qui da intendersi nel suo significato pienamente giuridico, segnando così una marcata differenza rispetto al passato poiché con esso «da una disciplina eminentemente negativa (limitazione dell'attività) si è passati a una disciplina eminentemente positiva (indirizzamento dell'attività stessa)» dell'attività creditizia²⁰⁷. Un ulteriore aspetto che veniva in rilievo nella nuova disciplina bancaria, era poi rappresentato dall'inserimento della funzione creditizia nel contesto della Pubblica Amministrazione: si trattava – per il Giannini – di una scelta non casuale e determinata dalla presenza al vertice dell'organizzazione disegnata di due organi di elaborazione e composizione, al contempo, “politica” e “tecnica” degli interessi²⁰⁸.

Alla luce del riconoscimento di questi tratti essenziali e comuni, l'analisi del Giannini si soffermava, poi, sulla identificazione delle peculiarità presentate dall'affidamento dell'attività bancaria contemporaneamente alle aziende private e agli istituti pubblici di credito. Le prime rappresentavano a suo avviso, un vivido esempio di ciò che poteva essere definito «esercizio

²⁰⁶ A questa rilevanza pratica non si accompagna un eguale rilevanza scientifica: «nel seno della scienza del diritto amministrativo, lo studio dei mezzi e degli istituti che riflettono la cura di interessi di natura economica, è frammentario». Il Giannini sottolinea poi come proprio la disciplina bancaria sia tra le attività in senso lato economiche una tra le più interessate dal processo di “giuridicizzazione” e “pubblicizzazione” in atto: «la disciplina giuridica attuale del sistema creditizio, lungi dall'essere un'improvvisazione dettata dalla contingenza, è frutto di una evoluzione, per cui la funzione creditizia viene sempre più sottoposta al controllo statale, e di cui ora possiamo ravvisare il principio fin dall'inizio di questo secolo». Cfr. Ivi, cit., pp. 708 e 709.

²⁰⁷ Ivi, cit., pp. 714-715.

²⁰⁸ «È inoltre assicurata – affermava in proposito il Giannini – l'unitarietà e la rapidità del comando (alcuni non giuristi parlano di comando politico), ed è possibile infine agire con uguale efficacia sia in senso positivo (indirizzamento del credito per certe vie), sia in senso negativo (distogliendolo da altre)». Cfr. Ivi, cit., p. 715. A questi due elementi portanti qui ora ricordati, se ne aggiungevano anche altri: in particolare, l'affermazione giuridica del «principio della distribuzione funzionale del credito» e la previsione di quegli strumenti che garantivano la c.d. «sicurezza del risparmio», realizzata attraverso quella che potremmo definire una certa qual dose di “polizia” del credito.

privato di pubblici servizi», ove dimensione privata e pubblica si sovrapponevano senza dar però vita ad un'incompatibilità: «qualunque sia infatti l'ampiezza che voglia darsi alla nozione di esercizio privato di pubbliche attività, sicuramente ne forma un *minimum* l'agire in nome proprio e per un interesse che, pur essendo proprio, si giustappone a un interesse pubblico»²⁰⁹. Per quanto riguardava gli istituti di credito, invece, non poteva dirsi lo stesso, poiché la prevalenza dell'interesse pubblicistico si mostrava più marcata e preponderante che nelle aziende: e infatti «in questi casi quello che è il fine privato proprio delle altre aziende, esercenti privati di pubblici servizi, diviene un fine pubblico, che si sovrappone a quello generale proprio del servizio pubblico in sé»²¹⁰. Ciò che potenzialmente scaturiva da questa commistione tra il piano pubblico e quello privato rintracciata dalla riflessione del Giannini, era una dimensione probabilmente ulteriore rispetto a queste e non riconducibile, se non facendone una semplificazione e quindi limitandone la portata, alle categorie definite e note proprie rispettivamente del diritto pubblico e del diritto privato. Ciò che viene da chiedersi, pertanto, è se con riferimento agli interrogativi posti dalla riforma del credito di fine anni Trenta, si possa parlare – per una limitatissima parte della dottrina forse più attenta ai cambiamenti di paradigma in atto – del tentativo di offrire una definizione di un diritto, di una dimensione giuridica “nuova” alla ricerca di un appellativo: forse un diritto “sociale” dove all'iniziativa privata si accompagnava una finalità – appunto – sociale dettata dall'indirizzo pubblico; forse un già altrove tratteggiato «diritto collettivo», «più che privato e meno che pubblico», capace di investire tutte quelle attività che apparivano come ultra-individuali ma al contempo non necessariamente statuali; o persino una declinazione, tra le tante, dell'ancora non ben definito

²⁰⁹ IVI, cit., p. 720. Osserva infatti il Giannini: «da un'interpretazione sistematica della legge, si traggono le seguenti osservazioni: *a*) le funzioni creditizie possono essere esercitate solo da coloro cui lo Stato riconosce tale potere (art. 1 ...); *b*) lo Stato richiede di conoscere coloro che esercitano tale attività creditizia: infatti le aziende e le loro varie sedi, filiali, succursali, agenzie, dipendenze, devono essere iscritte in un albo, tenuto dall'Ispettorato (art. 29)»; *c*) le aziende sono sottoposte a molteplici ingerenze dello Stato: anzitutto controlli [...]. Insomma devono osservare le leggi e i regolamenti, e, ciò che più importa, le disposizioni, gli ordini degli appositi organi dello Stato». La conclusione cui si perviene quindi è che «queste sono le caratteristiche che empiricamente contraddistinguono l'esercizio privato di pubbliche attività, ed effettivamente tale noi crediamo si debba ritenere la natura dell'esercizio dell'attività creditizia» pp. 719-720. Continua il Giannini sottolineando come «non essendo tale attività connessa ad una sfera di sovranità, dello Stato, essa si deve precisamente qualificare come un pubblico servizio» mentre «non varrebbe obiettare che questa è un'attiva tipicamente commerciale: ciò è comune a molti pubblici servizi». Cfr. IVI, cit., p. 721.

²¹⁰ IVI, cit., p. 730.

diritto corporativo. Certo il fatto che tra i pubblicisti l'unica voce veramente innovativa fosse quella del solo Giannini non contribuì a dare seguito agli stimoli qui proposti, tanto che lo stesso autore riconoscerà, già nel 1949, come la sua fosse stata una voce per lo più inascoltata²¹¹. Solo in seguito è stato evidenziato come la legislazione bancaria emanata negli anni Trenta abbia contribuito ad affermare una concezione del credito ove il ruolo di indirizzo assume piena rilevanza, rendendo tale disciplina capace di farsi risposta efficace ed effettiva alle esigenze regolatorie della contemporaneità, come evidenziato dalle parole del Nigro pronunciate nel 1969.

«Le leggi del 1936 sono quindi, sicuramente, espressione di un disegno – non del tutto definito, non del tutto attuato, non del tutto preservato da contaminazioni, ma tuttavia riconoscibile – di governo dei fenomeni economici e monetari: la pubblicizzazione del credito, quali che ne siano gli strumenti concreti, ha così, in primo luogo, almeno tendenzialmente, il senso dell'acquisizione allo stato di una funzione di indirizzo del settore nel quadro e per le esigenze del general governo economico e monetario»²¹².

Alla stessa denominazione di «banche di interesse nazionale» che la legge attribuiva alle tre grandi “miste” dalla cui “salvezza” si erano mossi i primi passi nel cammino di riforma del settore e che grande scompiglio aveva portato nella dottrina coeva, si riconosceva adesso il merito – «pur non comportando un vero e proprio *status*» – di aver rappresentato non soltanto il risultato di «evenienze accidentali ed irrilevanti» bensì «manifestazioni di una direttiva consapevole e unitaria del legislatore dell'epoca, di vero e proprio pensiero di pubblicizzazione del settore creditizio», dando luogo ad una legislazione «ispirata tutta al *principio della rilevanza giuridica pubblica dell'attività creditizia*»²¹³.

²¹¹ A dirlo è lo stesso Giannini nel suo testo *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, Vol. 2, No. 5 (1949), pp. 105-119. Per una ricostruzione del “lento” percorso di consapevolezza della dottrina amministrativistica in merito ai problemi economici e alla definizione disciplinare del «diritto pubblico dell'economia», cfr. B. SORDI, *La resistibile ascesa del diritto pubblico dell'economia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVIII (1999), Tomo II, pp. 1032-1075.

²¹² M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, Giuffrè, 1969, cit., pp. 14-15.

²¹³ IVI, cit., p. 20. Specifica poi il NIGRO come ciò si sia realizzato con diversità di finalità e di profili organizzativi: «quanto alle finalità abbiamo già acquisito consapevolezza del fatto che nella nostra legislazione la direzione ed il controllo del credito sono visti sia in funzione del raggiungimento di obiettivi di politica monetaria, sia in funzione delle tutele del risparmio e dei risparmiatori, sia come strumenti di direzione dell'economia e di attuazione del progresso sociale»; «quanto ai moduli organizzativi di pubblicizzazione del credito ne abbiamo incontrati tre, il che rappresenta già una bella complicazione». Cfr. IVI, pp. 33 e 36.

«Prese un bel respiro
afferrò la valigia
e con passo spedito
– nonostante non sapesse ancora dove andare –
entrò
anche lui
dentro il carillon
chiamato America».

(S. MASSINI, *Lebman Trilogy*)

CAPITOLO II

«SOME PEOPLE HAVE CALLED OUR NEW POLICY FASCISM».

ROOSEVELT, LA CRISI E L'«EARLY NEW DEAL».

SOMMARIO: 1. «*A war against the emergency*». Arginare la crisi finanziaria estendendo l'influenza pubblicistica. – 1.1. Una *Reconstruction Finance Corporation* per salvare le banche: la prima traccia di “confusione” americana tra pubblico e privato? – 1.2. Un problema comune, ripensare il credito: dall'*Emergency Banking Relief Act* del 1933 al *Banking Act* del 1935. – 2. Il *New Deal* tra governo dell'economia e collaborazione degli industriali: l'esperienza della NRA. – 2.1. Sfide inedite, mezzi inediti: le questioni giuridiche sollevate dal NIRA. – 2.2. La NRA: amministrazione, cooperazione, fascismo. – 3. “La sottile linea Roosevelt”: tra successo e insuccesso, incostituzionalità e riforma. – 3.1. Dalla *Section 7(a)* al *Wagner Act*: la consacrazione di una normativa sindacale americana nonostante l'incostituzionalità del NIRA. – 3.2. La SEC e la riforma del mercato tra «*cooperation*» e «*regulation*»: il *New Deal* in marcia verso la guerra e la sua fine.

1. «*A war against the emergency*». Arginare la crisi finanziaria estendendo l'influenza pubblicistica.

Il 4 marzo 1933, Franklin Delano Roosevelt, insediandosi quale trentaduesimo presidente degli Stati Uniti, annunciava l'intenzione di affrontare la crisi economica che stava infettando da oramai quasi quattro anni il Paese, letteralmente come una guerra, «*a war against the emergency*».

Da una parte, tale dichiarazione potrebbe apparire un semplice strumento retorico utilizzato al solo fine di rimarcare la forte legittimazione politica ottenuta col voto democratico dell'autunno 1932, un risultato elettorale dovuto in gran parte al diffuso desiderio di una nuova e più “energica” risposta alla depressione economica, soluzione di cui Roosevelt si era fatto promotore già nel corso della campagna elettorale. Dall'altra, tuttavia, tale affermazione avrebbe trovato fin da subito nell'azione politica del neo-Presidente un'effettiva declinazione giuridica, in quanto egli si mosse fin da subito per ottenere dal Congresso quei poteri (e, di conseguenza, quegli strumenti) straordinari previsti per la gestione di un effettivo “stato di guerra” dimostrando, nei fatti, come egli intendesse agire realmente per affrontare la crisi secondo le modalità proprie dell'emergenza bellica:

«I shall ask the Congress for the one remaining instrument to meet the crisis – broad Executive power to wage a war against the emergency, as great as the power that would be given to me if we were in fact invaded by a foreign foe»¹.

La guerra, del resto, rappresentava un'immagine ampiamente diffusa nel dibattito pubblico americano intorno alla crisi economica, letta e interpretata da molti osservatori come una vera e propria «*emergency more serious than war*»². Il Novecento, già colpito e attraversato nei suoi primi trent'anni da un evento bellico dalle dimensioni fino ad allora inimmaginabili, si trovava ad affrontare una depressione economica altrettanto globale e dagli effetti egualmente distruttivi. Il riferimento alla prima guerra mondiale, inoltre, non è (ed era) casuale poiché molte furono le voci e le teorie che vedevano nella precedente esperienza bellica un prezioso esempio di gestione e organizzazione dell'economia, da recuperare adesso per affrontare al meglio e vittoriosamente la «grande depressione».

Tra gli stessi teorici e sostenitori del *New Deal*, pur nelle significative diversità che caratterizzavano i rispettivi pensieri, vi era spesso quale comune punto di partenza il rifiuto di quel «*rugged individualism*» che aveva caratterizzato troppo a lungo l'economia americana, per lo meno fino all'avvento della prima guerra mondiale quando, invece, «*on the call of government and under the pressure of patriotism the old individualist battlers royal became an organized squad—all marching toward the sound of the guns*»³. Anche oggi, pertanto, una gestione dell'economia non

¹ F.D. ROOSEVELT, *Inaugural Address*, (March 4, 1933). Online by G. PETERS, J.T. WOOLLEY, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14473>.

² L'espressione è pronunciata dal Giudice della Corte Suprema Louis Brandeis nella propria *dissenting opinion* del caso *New State Ice Company v. Liebmann*, 285 U.S., 306-311 (1931), nella quale egli afferma: «*The people of the United States are now confronted with an emergency more serious than war. [...] The long continued depression has brought unprecedented unemployment, a catastrophic fall in commodity prices and a volume of economic losses which threatens our financial institutions. Some people believe that the existing conditions threaten even the stability of the capitalistic system [...] There must be power in the States and the Nation to remould, through experimentation, our economic practices and institutions to meet changing social and economic needs*». Sulla rilevanza data dagli interpreti a tale opinione di Brandeis cfr. anche D.E. LILIENTHAL, *Regulation of Public Utilities During the Depression*, in *Harvard Law Review*, Vol. XLVI, No. 5 (March, 1933), cit., p. 746, e M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry. A Study of NRA*, New York, Oxford University Press, 1934, cit., p. 120. La metafora bellica continuerà inoltre ad essere una costante nei discorsi pubblici per tutta la durata del *New Deal*, non a caso anche in occasione del discorso di Roosevelt del 27 giugno 1936 pronunciato accettando la seconda *nomination* presidenziale, pur in un contesto mutato perché già scontratosi con i primi fallimenti del suo programma, egli sostenne allora l'esigenza di «*a war for the survival of democracy*». Cfr. A.L. HAMBY, *For the Survival of Democracy. Franklin Roosevelt and the World Crisis of the 1930s*, New York, Free Press, 2004, cit., p. 2.

³ Tale descrizione fortemente retorica del ruolo della Guerra nel superamento dell'individualismo distruttivo è tratteggiata da Johnson (vd. *infra* nota 13) che aggiunge: «*Before the war, American business was a honeycomb of*

abbandonata alle passioni e agli interessi individuali ma guidata da una classe di “funzionari” ampiamente qualificati e interessati più al progresso del Paese che a quello personale, avrebbe consentito di rimettere in piedi l’economia americana, così come negli anni della grande guerra era accaduto per mezzo di un’organizzazione, quel *War Industries Board*, il cui esempio rappresentò la stella polare di molte delle soluzioni immaginate nel corso degli anni Trenta negli Stati Uniti⁴.

*water-tight industrial compartments. Each cell was jealously guarded. There was a maximum of competition and a minimum of cooperation. Ruthless and untempered competition was decreed by the Sherman and Clayton acts. The war changed that. The world went mad. The nations entered a contest to see which could pour the greatest mass of its young manhood and the largest amount of its money and property into the fire in the shortest space of time. That was the way to win the war. The old honeycomb machine of the United States couldn't produce things fast enough in this race to destroy everything. We had to scrap it. And in the short period between April, 1917, and November, 1918, we literally tore it apart and put it together again». Cfr. H.S. JOHNSON, *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, Garden City, N.Y., Doubleday, Doran & Co., 1935, cit., pp. 169 e 172.*

⁴ Per una ricostruzione dell’esperienza del *War Industries Board* (WIB) si rinvia in particolare al testo di R.D. CUFF, *The War Industries Board. Business-Government Relations during World War I*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1973. Preme segnalare anche quanto scritto in merito a tale esperienza dallo stesso direttore del WIB, B.M. BARUCH, nel suo testo *American Industry in the War. A Report of the War Industries Board (March 1921)*, New York, Prentice-Hall Inc., 1941. Il WIB rappresentò un modello quasi assoluto per tutti gli esperimenti di capitalismo regolato durante i governi Roosevelt e apprezzato dalle diverse anime che componevano il *bruin trust* del New Deal. In particolare, ad esprimere il proprio interesse per tale esperienza fu il direttore della *National Recovery Administration*, Hugh Johnson, il quale riportava come evidente il successo di tale strumento e segnalava la necessità di riproporlo in tempi di pace: «*As the War Administration broke up, its Chief made a memorandum suggesting the possibility of a High Court of Commerce and Labor for peace, and a few men who had seen it all made specific suggestions that the Anti-Trust laws be amended to permit industrial organization and self-government by cooperation. The public interest intended to be conserved by those laws was to be protected by providing for a revocable government permit of any particular act or course of conduct which, without such permit, would be illegal under the Anti-Trust Acts. The permits would be withdrawn in case of abuse. That idea was very prevalent but it ran into this snag. What political authority could be entrusted to issue and revoke such permits? The Federal Trade Commission had been set up with some such thought in mind. The assertion was made that it had become more of a policeman and an inquisitor than an administrator. It was manned by officials of the legal or academic or political type rather than by men adept in business, labor, and consumer problems and having something more than a legalistic concept of economic necessity. It was urged that these circumstances had turned aside the original idea of its creation and that any similar political supervisory unit would arrive at the same end. It was alert to tell industry what it could not do. It would never say what it could do. The slightest cooperation, planning, or industrial control was practiced at peril. To this good day the policy, philosophy, and action of that body is repressive of cooperation —and, while it is of great value in its own field and will always be required in that field, it could not in its present concept add anything to the attainment of a balanced economy»*. Cfr. H.S. JOHNSON, *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, cit., p. 173. Un’altra corrente che teneva quale riferimento il WIB era quella del c.d. «progressismo americano», ritenuto da molti il movimento “culla” dei teorici del *New Deal*; tale movimento tendeva a recuperare la visione tedesca del controllo statale dell’economia attuato da una classe di tecnici: «sotto l’egida del “socialismo di guerra”, le redini della società e dell’economia erano state messe improvvisamente e apparentemente nelle mani di funzionari specializzati, che dovevano rispondere non a proprietari privati, ma alla nazione stessa. E che si consideravano gli unici leader del popolo americano». Cfr. W. SCHIVELBUSCH, *3 New Deal*, cit., p. 48 ss. Questa convinzione era ancora forte nel 1933 al momento dell’insediamento di Roosevelt: «*The progressives had assumed that a disinterested administrative class could control the economy in pursuit of the general welfare and do so in a way that advanced liberal democratic values. Looking back in 1933, many believed that the World War, with its War Industries Board and other economic management agencies, had proven them right. It was the most important single example for what became the National Recovery Administrations*». Cfr. A.L. HAMBY, *For the Survival of Democracy*, cit., pp. 160-161.

Partendo da tale assunto, la domanda cui dare risposta era pertanto come dar vita in tempo di pace a soluzioni che richiamavano l'emergenza, e che dovevano riuscire a conciliare un intervento diretto e una limitazione della libertà di azione degli individui in campo economico, da un lato, e la fedeltà al modello liberale e costituzionale su cui posava l'intera tradizione americana, dall'altro⁵. Il problema, pur comune ad altre realtà occidentali, si poneva qui ancor più marcatamente soprattutto in ragione di un contesto, quello americano, culturalmente e storicamente caratterizzato da un atteggiamento – per lo meno apparente⁶ – di forte disinteresse dello Stato nei confronti del *business* dei privati.

Tuttavia, la crisi aveva colpito troppo duramente la struttura economica statunitense per non immaginare un ripensamento più ampio dell'impalcatura, persino istituzionale, del Paese; per questa ragione, ancora una volta più in qualità di “comandante in capo” che di “semplice” presidente, Roosevelt chiedeva apertamente un ampio supporto per intraprendere tali trasformazioni:

«I pledge you, I pledge myself, to a new deal for the American people. Let us all here assembled constitute ourselves prophets of a new order of competence and of courage. This is more than a political campaign; it is a call to arms. Give me your help, not to win votes alone, but to win in this crusade to restore America to its own people»⁷.

⁵ La ricerca di tale equilibrio tra libertà individuale e controllo pubblico, divenne fin da subito l'obiettivo primario del programma di Roosevelt: *«In the heady first months of the New Deal, it was perhaps natural to believe that the drive for economic recovery could achieve the same moral urgency and national support as the drive for victory against Imperial Germany. But troubling questions of power and authority remained. To what extent could the New Dealers control such organization with neither a ready-made administrative apparatus nor a solid interest group base? With labor still unorganized in most of the big industries, how could the national government achieve equity for it? How much of the economy could be effectively organized: just big business in the leading industries, or everything, everywhere? And how appropriate was the war analogy? In wartime, even liberal societies shelve many of their freedoms for the sake of survival and accept the dictates of the state. Could peacetime government, even in a depression, even one headed by Roosevelt, muster the same grudging consent and impose its will on the economy without appearing to be a police state?»*. Cfr. A.L. HAMBY, *For the Survival of Democracy*, cit., pp. 160-161.

⁶ Tale non interferenza è ritenuta infatti da alcuni storici ed economisti più come una forzatura ideologica che una realtà dei fatti essendo al contrario presente fin dalle origini della Federazione una forte correlazione tra industria e governo federale come voluto e sostenuto dalle teorie di Hamilton. Sul punto cfr. M. DI TOMMASO, M. TASSINARI, *Governo e industria negli Stati Uniti. Le pratiche del passato e il dibattito sulle politiche del presente*, in *L'industria*, Anno XXXV, No. 3 (luglio-settembre 2014), pp. 369-408.

⁷ F.D. ROOSEVELT, *Address Accepting the Presidential Nomination at the Democratic National Convention in Chicago*, (July 2, 1932), cit.

Quello che il *New Deal* si proponeva di fare era per alcuni, e per lo stesso Roosevelt, una vera e propria «rivoluzione», tanto economica quanto giuridica⁸; nel corso dei primi «*hundred day*», il governo attuò una serie di misure e interventi inediti, a partire dalla c.d. «vacanza bancaria» – che, come vedremo, Roosevelt si preoccupò di attuare con «metodo costituzionale»⁹ – proseguendo, poi, con la creazione di *administrations* dedicate a rivedere integralmente le dinamiche finanziarie e industriali per mettere fine a quella emergenza che «copriva l'intera struttura economica – e quindi sociale – del paese»¹⁰. Il programma si sarebbe svolto secondo quello che la storiografia ha poi definito il piano delle tre «R»: una fase di *Relief*, durante la quale rendere fiducia ai cittadini e permettere all'economia di ripartire sostenendo le fasce della popolazione più duramente colpite dalla depressione; una successiva di *Recovery*, per consentire al mondo finanziario e produttivo di raggiungere nuovamente i livelli precedenti al crollo di *Wall Street*; infine, e di conseguenza, attuare una vera e propria *Reform* del sistema economico americano.

Tutte le vicende del primo anno di vita del governo Roosevelt, il 1933, vennero riportate dallo stesso presidente in un libro, «*On Our Way*» pubblicato nel 1934 (e – ci preme evidenziare – immediatamente tradotto anche in italiano) nel quale si ripercorreva l'impegno diretto e deciso del governo nell'affrontare l'emergenza: lo stesso Roosevelt, del resto, non nascondeva oramai come il protagonismo dell'esecutivo fosse strumento necessario alla restaurazione e al mantenimento dell'ordine¹¹. Proprio per questo, o anche per questo, non poche

⁸ «Il crollo quasi completo del sistema economico americano che segnò l'inizio della mia Amministrazione richiedeva lo smantellamento di molte strutture pericolanti, l'adozione di metodi nuovi e una ricostruzione dalle fondamenta». Cfr. F.D. ROOSEVELT, *La nostra strada*, Milano, Bompiani, 1934, p. 5.

⁹ È lo stesso Roosevelt che sottolinea la rilevanza di questa «famosa legge che venne approvata dalle due Camere del Congresso e da me firmata lo stesso giorno» e che «conferì all'esecutivo ampi e ben definiti poteri sulle banche e sulla circolazione, e che rese immediatamente possibile la restaurazione dell'intero sistema bancario». Cfr. IVI, cit., p. 20

¹⁰ Ed infatti la crisi non era soltanto finanziaria e «il pieno significato della parola “emergenza” abbracciava molto più che la sola attività delle banche». Pertanto – aggiunge Roosevelt – essa «poteva esser curata solo mediante una riorganizzazione completa ed un controllo disciplinato della struttura economica. Non poteva curarsi in una settimana, né in un mese, né in un anno. Richiedeva una lunga serie di leggi nuove, e l'istituzione di nuovi enti amministrativi». Cfr. IVI, cit., pp. 37-38

¹¹ Roosevelt riconosceva infatti come ormai «abbiamo ammesso che, sotto alcuni riguardi, il governo debba intervenire, come consocio, nel disciplinamento delle attività». Cfr. IVI, cit., p. 4. Lo stesso presidente condivideva l'idea dei progressisti di affidare ad un'amministrazione il controllo dell'economia: «*He was convinced that a national revival depended upon a reorganization of American economic life that could be directed only by an executive branch given extraordinary powers*». Cfr. A.L. HAMBY, *For the Survival of Democracy*, cit., p. 291.

furono le voci – critiche o elogiative – che si levarono nell’attribuire alle politiche del *New Deal* l’appellativo di «fasciste»¹²: e non era poi così sconvolgente arrivare persino a sostenere, anche da parte di alcuni *new dealers*, come ci fosse una parte dell’opinione pubblica che aveva visto nel fascismo più che un interessante esperimento con cui confrontarsi, un vero e proprio esempio da seguire, tanto che «*there were others proposing a complete dictatorship, and the immediate adoption of the Fascist corporate states*»¹³.

Vi è da dire però che, intorno al fascismo e alle sue interpretazioni non ben poche incertezze vi erano anche tra gli osservatori americani se è vero, infatti, che ad esso guardavano con interesse frange radicalmente diverse dell’universo politico statunitense e che l’accusa reciproca di simpatie fasciste era spesso utilizzata nel dibattito pubblico con intento denigratorio: da un lato molti tra gli industriali, arroccati sulle proprie posizioni di liberalismo tradizionale, invocavano un “Mussolini americano” che riportasse l’ordine nel caos della depressione; dall’altro, i “riformatori” intendevano far proprie quelle soluzioni del fascismo che miravano a ripensare le strutture economiche tradizionali e proprio per questo e di contro venivano accusati di simpatie anti-liberali: «*the New Dealers, strangely enough, have been employing Fascist means to gain liberal ends; while their Old Guard opponents are strongly in favor of liberal and constitutional means to gain Fascist ends*»¹⁴. Resta fuori da questo lavoro l’analisi di quei gruppi

¹² È ancora Roosevelt a chiamare per primo in gioco tale appellativo affermando come, in riferimento al *New Deal*, «qualche altro lo ha chiamato fascismo». Cfr. F.D. ROOSEVELT, *La nostra strada*, cit., p. 3. E non è probabilmente un caso che lo stesso testo, come già ricordato, sia stato immediatamente tradotto e dato alle pubblicazioni in Italia, ad opera di Bompiani nel 1934, in una collana di testi dedicati alle analisi dei tempi contemporanei. La simpatia dello stesso fascismo per le politiche *newdealiste* fu da subito evidente, ed è possibile trovarne segno in alcuni interventi dello stesso Mussolini ma anche nella presenza di alcuni testi scientifici dedicati alla vicenda americana come, ad esempio, E. FOSSATI, *New Deal. Il nuovo ordine economico di F.D. Roosevelt*, Cedam, Padova 1937.

¹³ Le parole qui riportate sono quelle di H.S. JOHNSON, nel suo libro *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, cit., p. 189. Egli stesso, un militare già coinvolto nell’amministrazione durante le operazioni del WIB e poi nominato da Roosevelt direttore della *National Recovery Administration* fu, tra i protagonisti del c.d. *early New Deal*, uno dei più vicini all’esperienza fascista, tanto da ricevere molto spesso accuse di esserne non solo un convinto sostenitore e ammiratore, ma anche emulatore come egli stesso riporta (cercando di respingere tali accuse), ad esempio, in un curioso episodio inserito nel suo libro autobiografico: «*Time [il giornale n.d.a.] came out saying I had constantly saluted au Mussolini and even had a photograph to prove it, but it wasn’t my arm on that photograph. It wore the taped cuff sleeve of a cut-away coat and a stiff round cuff with an old-fashioned cuff button and I never wore either in my whole life. I think it was the arm of Mayor O’Brien who stood beside me which had been faked onto my body*». Cfr. IVI, cit., p. 267.

¹⁴ La lettura qui offerta di questo ribaltamento assiologico tra fini e mezzi, si fonda su quell’interpretazione, propagandata dallo stesso regime e comune in America, del fascismo come «terza via»: «*most business men would naturally be inclined to favor Fascism, which is a compromise, a mid-step, or perhaps a half-way station between the opposing poles of individualism and collectivism*». Cfr. R. SHAW, *Fascism and the New Deal*, in *The North American Review*, Vol.

dichiaratamente e politicamente ispirati al fascismo che emersero negli Stati Uniti nel periodo tra le due guerre mondiali, soprattutto perché – almeno dal nostro punto di vista – non furono questi a costituire il versante più rilevante e interessante ai fini del dibattito giuridico di diffusione del modello italiano oltreoceano¹⁵. Mentre, infatti, già nel corso degli anni Venti a molti *liberals* Mussolini apparve come «*the savior of capitalism*», un baluardo contro il pericolo socialista che già scuoteva l'occidente, ciò che incuriosiva maggiormente gli osservatori americani era però la nuova organizzazione corporativa dello Stato italiano, la sua propagandata capacità di pacificazione del sociale e di resistenza alle crisi contemporanee¹⁶. Ecco che, di fianco a quei *liberals* americani i quali con identico atteggiamento di alcuni liberali italiani vedevano nel fascismo lo strumento per ripristinare anche negli Stati Uniti l'antico ordine minacciato dall'irrequieta società novecentesca, molti altri erano “intrigati” dall'esperimento corporativo proprio alla luce della oramai conclamata crisi delle teorie classiche e del crescente interesse per temi come il controllo monetario, lo «*economic institutionalism*», lo «*scientific*

238, No. 6 (December 1934), cit., pp. 559 e 561. Il fascismo era per lo più richiamato, come vedremo, soprattutto in riferimento alle politiche economiche attuate dal regime: «nel gergo dei pragmatisti, il termine “fascismo” era più o meno sinonimo di controllo statale. Tale accezione, corrente negli anni Trenta, spiega come mai si parlasse comunemente di “fascismo economico” riguardo al New Deal. Con gli occhi di oggi e con riferimento ai sistemi adottati da altri paesi europei (come la Svezia, anche nel 1933), si potrebbe parlare con maggior precisione di pianificazione socialdemocratica. Il richiamo al fascismo probabilmente, era il riflesso di una tendenza americana a percepire qualsiasi limite alla libertà economica come limite alla libertà in generale. [...] Ad ogni modo è sorprendente come gli analisti del tempo giudicassero almeno in linea generale, quasi fascista ogni forma di intervento statale all'interno del sistema capitalista». Cfr. W. SCHIVELBUSCH, *3 New Deal*, cit., p. 38.

¹⁵ Si tratta di movimenti per lo più estremisti (come il KKK, lo *American Realists*, le *Blackburn Greyshirts*, le *Silver Shirts*, etc.) i quali però non rappresentavano come già osservava Shaw nel 1934 un fascismo che “spaventava” il *Big Business*. Al contrario alcuni recenti studi hanno mostrato un certo legame tra questi movimenti e le grandi concentrazioni economiche così anche un curioso ruolo di tenuta dello stesso *New Deal*. Sul punto in particolare si invita alla lettura di I. KATZNELSON, *Fear Itself. The New Deal and the Origins of Our Time*. New York, Liveright Publishing Corporation, 2013. Per una ricostruzione della diffusione del fascismo negli Stati Uniti si rinvia nuovamente a J.P. DIGGINS, *L'America, Mussolini e il fascismo*, cit.

¹⁶ Secondo il Diggins, infatti, le «*considerations of property, religion, and nationalism, however, provided only a partial explanation of Fascism's reception in the United States*». Cfr. J.P. DIGGINS, *Filtration with Fascism: American Pragmatic Liberal and Mussolini's Italy*, in *The American Historical Review*, Vol. 71, No. 2 (January, 1966), cit., pp. 487-488. A suscitare interesse per un più ampio osservatorio era invece la propagandata soluzione alle crisi che il fascismo sembrava aver rintracciato: «*Since the chief purpose of Fascism is to end the Marxist controversy between capital and labor by the substitution of a united front, an economic mechanism is vitally necessary. [...] Fascist economic organization has been called, the “corporative state”, and under it strikes and lockouts are generally forbidden, with compulsory arbitration as the state-directed alternatives*». Cfr. R. SHAW, *Fascism and the New Deal*, cit., pp. 560.

managements», o persino la pianificazione economica in senso lato, adesso che un mantenimento di modelli e strumenti tradizionali non sembrava più possibile da sostenere¹⁷.

La vera sfida del presente risiedeva nell'interrogativo «*how to work out an efficient and satisfactory social and economic organization*», e molti osservatori americani ebbero ragione di credere che a questa domanda l'esperienza italiana aveva tentato di offrire una propria originale soluzione, degna di attenzioni: «*in our attempts to solve the problem of national economic control the Fascist experiment seems able to furnish us with several interesting examples and suggestions*»¹⁸.

Osservando l'organizzazione che si era immaginato di dare allo stato corporativo italiano, infatti, anche alcuni dei membri del «*Brain Trust*» di Roosevelt – come ad esempio Rexford Tugwell – furono affascinati dall'idea di riorganizzare non solo l'economia, ma anche la stessa società americana, partendo da un più diretto intervento dello Stato nella vita della nazione¹⁹. Ancora una volta, infatti, la ricostruzione della genesi della crisi riposava tutta nella eccessiva fiducia riposta in quel *laissez faire* che aveva caratterizzato finora la storia americana: «da nostra politica nazionale» – affermava Tugwell – «dalla guerra in poi, è stata la politica di lasciar andare le cose per il loro verso»; tuttavia, specialmente con riguardo agli assetti finanziari e industriali, ciò non aveva favorito uno sviluppo sostenibile e mentre «i nostri *leaders*, nella loro inerzia, si rifiutarono di ammettere che qualcosa di nuovo si era verificato nelle nostre relazioni con il resto del mondo», diveniva sempre più evidente che per superare la crisi «c'era bisogno di una *agency* o più *agencies* opportunamente equipaggiate» che intervenissero in maniera diretta sul mercato. E mentre, da un lato, si riconosceva che «questi nuovi congegni sono, in molti casi, rozzi ed inefficienti: come è prevedibile in una nazione dove è sempre stata scoraggiata la creazione di un meccanismo sociale», dall'altro, si maturava

¹⁷ Anche negli Stati Uniti, infatti, «*the historic bourgeois liberal state appeared too factional and artificial and only masked the real sources of economic power*». Cfr. J.P. DIGGINS, *Filtration with Fascism*, cit., p. 492.

¹⁸ Guardando fuori dai propri confini gli osservatori americani potevano del resto constatare come «*during the last decade two attempts at a solution have attracted particular attention, one made by Russian Communism, the other by Italian Fascism*», ed entrambe caratterizzate da «*one fundamental aim in common: the realization of a new scheme for the social and economic advancement of their people*». Cfr. W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, cit., pp. 98 e 109.

¹⁹ Sulla figura di Rexford Tugwell si veda B. STERNISHER, *Rexford Tugwell and the New Deal*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 1964. Tale interesse verso l'esperienza corporativa risentiva probabilmente di interpretazioni sociali e «positive» dell'organizzazione sindacal-corporativa: «*Italy shows us that this central authority can itself be a direct emanation of the existing national syndical structure – a freely chosen national economic elite which, inspired by new ideals of social right and social justice, is ready and able to limit, through its dependent organizations, the freedom of the one in the interest of the many*». Cfr. W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, cit., p. 109.

la convinzione che l'ideale su cui questi si fondavano avrebbe tuttavia dispiegato i propri effetti «nel lungo periodo», quando si sarebbero definitivamente affermati «nuovi indirizzi della nazione, e la sostituzione di una guida realistica degli affari economici al posto dell'individualismo romantico, tragico e bieco»²⁰.

Il *New Deal* pertanto, si proponeva di realizzare un nuovo modello che avrebbe permesso di ripensare la società e raggiungere un più efficiente equilibrio e collaborazione tra i vari protagonisti del mondo produttivo²¹: se nel farlo esso sia stato più o meno debitore di alcune riflessioni che prendevano in considerazione il fascismo, o meglio ancora il corporativismo fascista nelle diverse e talvolta contraddittorie interpretazioni che di esso veniva offerto anche negli Stati Uniti d'America, è questione dibattuta. Ciò che ci limiteremo a fare è evidenziare, nelle soluzioni messe in campo dal *New Deal* e che ci apprestiamo adesso a ricostruire, quelle linee comuni di evoluzione che legano i discorsi dei giuristi su entrambe le sponde dell'oceano, poiché se, in definitiva, «*Mussolini and Fascism, in a word, could be many things to many men*»²², quel che appariva tuttavia indubitabile, era il fatto che il fascismo fosse divenuto un termine di paragone obbligatorio per i contemporanei nel dibattito americano degli anni Trenta, tanto da far dire a qualcuno che esso rappresentava «*the most significant political and social development of the entire post-War period*»²³.

²⁰ R.G. TUGWELL, *Nuova energia all'agricoltura*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980, cit., pp. 29, 34 e. 41. In questo testo si fa riferimento in particolare al mondo agrario, nel quale si era giunti – secondo l'a. – alla comprensione che «il *laissez faire* era fonte di confusione piuttosto che di forza». Un simile pensiero è tuttavia costante in Tugwell tanto da poterlo egualmente riferire a tutte le realtà economiche interessate dal *New Deal*, specialmente quelle industriali di cui si interesserà a lungo (vd. ID., *The Industrial Discipline and the Governmental Arts*, New York, Columbia University Press, 1933 e ID., H. HILL, *Our economic society and its problems*, New York – Chicago, Harcourt, Brace and Company, 1934).

²¹ Era questo l'obiettivo dichiarato del principale esperimento del *New Deal*, quella NRA di cui Johnson fu direttore e che in proposito affermava, infatti: «*If we could have perfect balance among all producing segments—agriculture, capital, industry, workers in industry, the services, and the segment engaged in transportation and distribution, there would be almost no limit to our consuming capacity. Of course, that is Utopia and can never be attained. My only point is that all law, all administration, and all popular effort should be directed toward that goal instead of away from that goal. I think that the essence of the New Deal is to point toward that balance. I think that the essence of what preceded the New Deal was to point away from that balance. Savage wolfish competition without any direction whatever, has proved to be one of the most destructive forces in our economic life*». Cfr. H.S. JOHNSON, *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, cit., p. 162.

²² L'espressione è ripresa dal testo di Diggins che – a nostro avviso correttamente – aggiunge: «*The variety of interpretations reflected not only the diverse prospectives of American thought but also the amorphous nature of early Fascism itself, a movement that was, as H. Stuart Hughes observed, "the first great political surprise" of our century*». Cfr. J.P. DIGGINS, *Filtration with Fascism*, cit., p. 488-489.

²³ R. SHAW, *Fascism and the New Deal*, cit., p. 559.

1.1. *Una Reconstruction Finance Corporation per salvare le banche: la prima traccia di “confusione” americana tra pubblico e privato?*

Se le ragioni che condussero al crollo di *Wall Street* furono molteplici e differenti a seconda dei singoli contesti in cui esso si riverberò, senza dubbio comune a tutti i diversi mercati mondiali fu la concomitante crisi dei sistemi bancari. Non rappresentarono un’eccezione in tal senso gli Stati Uniti ove, agli albori della recessione, il settore maggiormente pericolante era proprio quello del credito. Ragioni e percorsi diversi rispetto agli italiani avevano qui determinato la sua crisi, una crisi essenzialmente legata all’evolversi di un sistema eccessivamente liberista di regolamentazione del credito e quasi interamente affidato all’autonomia regolativa dei singoli Stati federali, il che portò ad una moltiplicazione di istituti bancari di varia natura, liberi di agire in maniera sordinata e spesso privi dei mezzi sufficienti a reggere l’urto di una possibile recessione²⁴.

Nel tentativo di frenare una pericolosa catena di chiusure e fallimenti, anche negli Stati Uniti e ben prima del «*black Thursday*», si venne a realizzare, da parte dei vari governi federali che si susseguirono, una sorta di originale “assistenzialismo” americano nei confronti dell’universo bancario, non fondato tanto su un intervento diretto dello Stato sulle banche, quanto sul favorire apertamente la speculazione delle stesse banche private sul mercato. Ciò non riuscì ad arrestare, tuttavia, l’intrapreso declino economico che stava rapidamente conducendo verso la grande depressione degli anni Trenta: gli storici americani, infatti, hanno potuto osservare come al momento dell’esplosione della «crisi del ‘29» fosse stato lo stesso atteggiamento tenuto fino ad allora dal governo federale a favorirne la deflagrazione²⁵. Abbandonate ben presto le pur radicate convinzioni ideali che rifuggivano da un intervento

²⁴ L’atteggiamento di eccessivo *laissez faire* nei confronti del mondo bancario ad inizio Novecento è comunemente riconosciuto dalla storiografia americana come una delle cause di debolezza del sistema: «*State banking authorities had been too liberal with bank charters, and banks were often undercapitalized*». Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 3 e segg. A questo testo di Olson, cui faremo più volte riferimento nel corso del paragrafo e che rappresenta probabilmente una delle sintesi più complete della vicenda della RFC da parte della storiografia americana, si rinvia per una ricostruzione più ampia delle vicende del credito in America nella prima metà del Secolo.

²⁵ Olson sostiene apertamente che quando «*banks were deep in trouble by 1929, [...] Federal Reserve Board policies fueled the boom*». Ivi, cit., pp. 5-6.

diretto dei pubblici poteri nei propri affari, i banchieri e gli industriali americani, consapevoli che la crisi del sistema bancario avrebbe avuto ripercussioni su tutta l'economia del Paese, cominciarono a guardare con occhi nuovi al Governo per ottenerne una risposta salvifica: Herbert Hoover, presidente repubblicano in carica dal 1929 al 1933, tentò da prima di offrire una «*private solution*», confidando nella collaborazione delle *élite* economiche del Paese per arginare rapidamente gli effetti più dirimpenti della crisi²⁶. La soluzione immaginata e a cui si diede vita fu la creazione di una *corporation*, denominata *National Credit Corporation* (NCC), a cui gli stessi istituti di credito erano chiamati a partecipare alla formazione del capitale in maniera totalmente volontaria; la NCC era poi incaricata di erogare direttamente prestiti alle banche che si trovavano in difficoltà per garantire loro la liquidità di cui erano sprovviste²⁷.

Questo sistema di finanziamento, fondato essenzialmente sulla fiducia nella “coscienza collettiva” del mondo finanziario statunitense, raccolse scarsa partecipazione e ancor meno successo e, pertanto, il Presidente si risolse a prendere in considerazione strumenti più incisivi di intervento da parte dello stesso Governo e, nel farlo, non mancò di guardare indietro all'emergenza bellica per trarne ispirazione²⁸. Tra le creazioni del periodo di guerra vi era infatti quella *War Finance Corporation* (WFC), su cui Hoover modellerà uno degli istituti di

²⁶ Allorquando – osserva ancora Olson – «*weakness in the money market reverberated throughout the rest of the economy*», l'atteggiamento nei confronti delle teorie economiche classiche mutò, restando però ancora fedele ad un'idea comunitaria e volontaristica (oltre che essenzialmente privatistica) della natura delle soluzioni da immaginare: «*facing an economic disaster, bankers and businessmen alike abandoned the rhetoric of laissez-faire and began demanding government action. Worried about long-range consequences of government intervention, President Herbert Hoover preferred a private solution. He turned to the banking community, hoping his faith in voluntarism would be vindicated*». Cfr. IVI, cit., pp. 9-10.

²⁷ Si tratta di un primo tentativo di regolare il mercato bancario: «la prima azione di salvataggio bancario dell'amministrazione Hoover fu la promozione della costituzione di un pool di banche che offrisse prestiti a singoli istituti in difficoltà, dietro la presentazione di garanzie ordinariamente non accettate dal Federal Reserve System. Il pool prese la forma della National Credit Corporation (NCC), soggetto di diritto privato partecipato da alcuni dei maggiori istituti bancari». Cfr. G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, in *Mercato Concorrenza Regole*, Anno XIII, No. 3, Dicembre 2011., cit., p. 552

²⁸ Come già sottolineato, la guerra rappresentava un interessante serbatoio di soluzioni cui attingere pur da prospettive e osservatori differenti e il presidente Hoover non fece eccezione: «*with economy collapsing around him and a presidential election looming on the horizon, Hoover looked back to World War I for an answer*». Hoover, inoltre, arrivò persino a considerare la grande depressione come l'ultima fase della prima guerra mondiale ed è seguendo tale impostazione che Olson può affermare convintamente come «*the World War I bureaucracy was the country's first experience with state capitalism on massive scale*», aggiungendo inoltre che dopo tale esperienza «*the United States turned not to socialism but to state capitalism—placing the resources of the federal government behind the private economic establishment, determining priorities, and arbitrating interest-group conflicts, but not fundamentally altering the nature of the social and economic orders*». Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., pp. 10 e 11.

maggior successo tra quelli incaricati di risolvere, o per lo meno arginare, la crisi finanziaria e che per questo divenne protagonista anche delle successive politiche del *New Deal* portate avanti dalla futura amministrazione Roosevelt: la *Reconstruction Finance Corporation* (RFC)²⁹. La legge istitutiva, approvata dal Congresso il 22 gennaio del 1932, definiva se stessa «*An Act to Provide Emergency Financing Facilities for Financial Institutions, to Aid in Financing Agriculture, Commerce, and Industry, and for Other Purposes*»³⁰; così come accaduto in Italia con la costituzione dell'IMI, lo Stato tentava ora di ridare ordine e fiducia al sistema creditizio “semplicemente” immettendo nel mercato liquidità, affidando tale compito ad un ente di natura privatistica ma istituito e interamente partecipato da capitale pubblico, un ente immaginato per essere di natura provvisoria ed emergenziale³¹. Anche da un punto di vista più propriamente giuridico, la creazione della RFC sembrava aprire numerosi quesiti tra gli studiosi americani che, seppur mantenendo il proprio approccio “casistico-pragmatico” alle questioni di diritto, cominciarono ad interrogarsi sulla natura di un tale “strumento” all’interno dell’organizzazione amministrativa americana e delle relazioni che la percorrevano³². Infatti, non sfuggiva la circo-

²⁹ La RFC per struttura e modalità di azione risultava essere una copia fedelissima del WFC. In particolare, ci preme qui sottolineare con le parole di Olson anche l’identica natura provvisoria per entrambe originariamente prevista: «*both the WFC and RFC viewed themselves as temporary institutions of state capitalism hoping to rejuvenate private money markets with injections of government money*». Cfr. IVI, cit., pp. 13-15.

³⁰ Si veda il titolo della stessa legge istitutiva come riportato in particolare F.E. HOSEN, *The Great Depression and the New Deal. Legislative Acts in Their Entirety (1932-1933) and Statistical Economic Data (1926-1946)*, Jefferson, NC, McFarland & Co., 1992, cit., p. 2. Ci piace evidenziare come la presenza di tale norma in una raccolta dedicata più specificatamente alla legislazione del *New Deal* sia una conferma di come la storiografia americana legga la RFC quale strumento pienamente inserito nelle vicende successive alla sua previsione seppur tale istituto sia stato ideato e votato da un Governo e da un Congresso precedenti alla salita al potere di Roosevelt e all’affermarsi del *New Deal*.

³¹ La già ricordata natura provvisoria lasciava comunque aperta la porta a forme ulteriori di regolazione del mercato creditizio: «*The original idea of the RFC as a temporary agency giving short-term liquidity to banks and trust companies would have to be replaced by a state capitalism involving some sort of federal support of credit structure*». Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 88.

³² In un suo articolo del 1935 Maurice Culp evidenziava le ragioni della rinascita di un tale interesse verso il tema: «*The federal government has until recently made very little use of the corporation as an agency for executing the laws of Congress. [...] Beginning with the World War the corporate form of administrative agency was utilized to avoid difficulties which would arise if the execution of the war-time activities were attempted by one of the political departments of the government. [...]. Most of these government corporations began liquidating as soon as their war function had been completed, and only two new corporate types were authorized by Congress before the great depression began to press upon and compel action by the federal government. Starting with the Hoover Administration and reaching a fast pace early in the present Roosevelt Administration, there occurred a mushroom growth of governmental corporations designed for administrative, fiscal, relief and reconstructive purposes. Many of these were specifically created by statute of Congress, but others have been created by executive order of the President when in his judgment it seemed appropriate to utilize such a corporate agency to attain a purpose authorized by law. Naturally, such*

stanza che la RFC creata, come detto, da un atto del Congresso sul modello della WFC possedeva, in realtà, una struttura decisamente commerciale e non amministrativa, essendo costituita quale società con un capitale di 500 milioni di dollari; la confusione tra piani, tuttavia, era alimentata dal fatto che tale capitale fosse interamente versato dallo stesso Governo americano il quale ne era – di fatto – l'unico proprietario, «*its corporator*». Si alimentava così la riflessione su un tema, quello delle «*government corporations*», che pur non estraneo già in passato al dibattito americano, assumeva adesso contorni nuovi:

«The ensuing period of the growth of regulation and of the increase of services brought into American government the element of an extensive and bureaucratic administrative system. When the War came, and later when the depression of 1929 came, government participation in corporations and use of the corporate form of organization again came to the fore, but for somewhat different reasons than existed earlier»³³.

L'uso della forma “impresa” da parte dei poteri pubblici non poteva più essere sottovalutato dagli stessi giuristi: sia per l'estensione che il fenomeno avrebbe assunto negli anni a seguire, sia per la conseguente incidenza diretta di tale strumento nella vita economica dei cittadini, ma anche e soprattutto per gli effetti che tale fenomeno poteva comportare sull'intero ordinamento giuridico-costituzionale americano. Certo era che tale modello organizzativo ben si adattava alle esigenze regolatorie del presente:

«Private business had used the corporation with success, so the argument ran; why, therefore, should not the government make use of the same form? From the standpoint of government the corporation is a device of

rapid development of the federal government corporation as an administrative agency raises important legal problems». Cfr. M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, in *Michigan Law Review*, Vol. 33, No. 4 (February 1935), cit., p. 473-475. Ci serviamo poi di un altro scritto, quello di Harvey Pinney, per evidenziare qui quelle che, solo qualche anno dopo, venivano ritenute le tre principali voci del decennio impregnate sul tema delle *government corporation*, ossia lo stesso Maurice Culp, Oliver P. Field, e John Thurston, sottolineando le problematiche principali da loro evidenziate: «*They have speculated upon (1) just what particular power of Congress will sustain the functions of the various specific federal corporations, (2) the “reasonable” relations of the activities of such corporations to the powers delegated to Congress, (3) the problem of the delegation of powers to such corporations by Congress, (4) the delegation by Congress of power to the executive to use corporate agencies, (5) the constitutionality of the chartering of federally owned and controlled corporations in a state with (a) specific congressional authority, and (b) merely assumed congressional authority»* Cfr. H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, in *California Law Review*, Vol. 27 (1939), pp. 712-736.

³³ Si sottolineava, al contempo, come alcune forme di partecipazione pubblica ad imprese commerciali non rappresentassero una novità assoluta: «*Government ownership of all or a part of the shares of stock in a corporation is an old American practice. The use of the corporate form of organization in the structure of government likewise has historical precedent in American administrative experiences.*» Cfr. O.P. FIELD, *Government Corporations: A Proposal*, in *Harvard Law Review*, Vol. 48 (1935), cit., pp. 775-776.

*public administration; from the viewpoint of economics it is an experiment in the borderland of political economy*³⁴.

Lo stesso concetto di *corporation* si prestava, in senso lato, a molteplici definizioni poiché diverse erano le forme che essa poteva assumere in ambito “pubblicistico” – *corporations* di proprietà pubblica e sottoposte al pubblico controllo, come anche società private e semplicemente controllate o indirizzate dai pubblici poteri³⁵ – e diverso il grado e l’intensità del legame che le stesse (“governative” o meno) potevano avere con il Governo, arrivando persino a poter immaginare che tutte le imprese con forma societaria fossero in realtà in qualche senso “pubbliche”:

*«in a very real sense, of course, all corporations bear a relationship to government, because the privilege of using the corporate form is one that is granted by government, and abuses of that privilege furnish grounds upon which governmental action may be instituted for the revocation of the privileges*³⁶.

Per tale ragione – si proseguiva – se molti erano gli “enti”³⁷ che sotto forma di *corporation* avevano un qualche rapporto con la sfera pubblica, non sarebbe stato possibile affidarsi alla individuazione di questo quale indice per rilevare la concreta definizione di *government corporation*:

*«The grant of the privilege to be a corporation, then, is not sufficient to make the corporation a governmental institution, in the sense in which government corporation is used herein*³⁸.

³⁴ IVI, cit., p. 777.

³⁵ Cfr. Sul punto M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, cit., p. 476: «*The corporations authorized by the federal government since the war-time era have included both government owned and managed corporations and government chartered but privately owned and managed corporations*».

³⁶ O.P. FIELD, *Government Corporations: A Proposal*, cit., p. 777.

³⁷ L'utilizzo qui da parte nostra del termine “ente” non è casuale. Difatti quanto sottolineato dal Field e cioè che sono *corporations* pubbliche anche quelle figure come le università o gli ospedali – per le quali si ribadisce, peraltro, come «*they are not stock corporations*» – oltre che le *corporations* create per fini amministrativi o economici sia di regolazione che commerciali, ecco che sul punto il discorso giuridico americano sembra in parte e con le dovute distinzioni presentare gli stessi profili che in Italia aveva assunto nello stesso periodo il dibattito intorno agli enti pubblici e alle persone giuridiche, come sommariamente delineato nel precedente capitolo.

³⁸ Cfr. O.P. FIELD, *Government Corporations: A Proposal*, cit., p. 778. Mentre le corti sembrano aver offerto alcune definizioni, queste non sembrano sufficienti ed è comunque carattere saliente della *common law* l'assenza di definizioni “granitiche”. Tale incertezza definitoria, tra l'altro, sembra denotare un'attenzione alle forme giuridiche più vicina alla sensibilità giuridica continentale che a quella anglosassone: «*It seems clear that no analysis of the forms and controls and functions and essential elements of power will furnish any very satisfactory clue to just what is a government corporation or to the type of institution that should be called a government-owned corporation. Lack of any conscious*

Sarà piuttosto l'intensità di tale legame, e ancor di più il fine cui la singola *corporation* si prepone di raggiungere, a segnare la vera natura "governativa" dell'ente: se infatti il sistema costituzionale americano si fonda su quegli equilibri tra poteri che vedono l'esecutivo condizionato ad una delega da parte del Congresso per raggiungere i fini che intende conseguire ecco che «*it is possible to classify Federal Government corporations in a descending scale of diminishing relations with Congress*». È in base a tale ricostruzione, quindi, che era possibile individuare la RFC come uno dei più limpidi e rilevanti esempi di «*government corporation*», poiché racchiudeva in sé tutti i maggiori poteri di intervento, controllo e indirizzo che si manifestano nella sua stessa organizzazione interna³⁹.

Sebbene essa fosse dotata di una decisa libertà di azione che, come risulta dal testo della norma istitutiva alla *Section 4*, riguardava principalmente la discrezionalità nella scelta del proprio personale, nella organizzazione interna e nella selezione delle azioni concrete da perseguire (così come è logico che fosse per una *corporation* di fatto dalla struttura commerciale qual era la RFC), è tuttavia dalla stessa lettera della legge che si può ricavare come molti dei compiti ad essa affidati fossero invero *mandatory* e non *discretionary*, legati cioè fortemente alla volontà e alle finalità perseguite dal Governo:

*«In other words, the Act prescribes to what persons, corporations, and associations loans are to be made, for what purposes, and under what general (and in many cases specific) limitations as to time, amount, collateral, security, and other conditions. The discretion of the Corporation must be exercised within these bounds»*⁴⁰.

plan in the establishment or utilization of the various types of corporations and their relationships to government makes it difficult to appraise either their present or future legal status». Cfr. IVI, cit., p. 780.

³⁹ Si sottolinea in proposito come la RFC «*It is not only owned by the Government but its board of directors – management – is appointed by the President and Senate*». Cfr. H. PINNEY, *The Reconstruction Finance Corporation*, in *Brooklyn Law Review*, Vol. VIII, Issue 2 (December 1938), cit., p. 161. Pinney offre anche una rapida ma esaustiva ricognizione su quelle «*major corporate agencies, both permanent and emergency, which have received much attention from Congress in both their establishment and operation*». Esse, brevemente, sono: «*the old War Finance Corporation, the Reconstruction Finance Corporation, the Tennessee Valley Authority, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Home Owners' Loan Corporation. These corporations have a number of features in common: (1) each was created by act of Congress; (2) each has a board of directors, appointed by the President with the advice and consent of the Senate, whose term of office, salaries and qualifications are laid down in the act; (3) each has its capital furnished by Congress through the Treasury or the Reconstruction Finance Corporation; (4) the borrowing power of each is determined by Congress; and (5) the substantive functions are outlined in considerable detail in the creating and amending acts*». Cfr. IVI, cit., p. 158.

⁴⁰ IVI, cit., p. 165. Come sottolineato dallo stesso Pinney è curioso e rilevante di contro, anche con riferimento alle speculari vicende italiane, il profilo di autonomia privatistica che investe la selezione del personale e l'organizzazione interna dell'ente: «*From this it appears that the Corporation has relatively complete discretion over its personnel, its internal organization, and the procedures to be developed for conducting its business*». Cfr. IVI, cit., p. 162.

Da tale osservatorio, quindi, la *Reconstruction Finance Corporation* appare paradossalmente persino più “pubblica” o “statale” del suo corrispondente italiano, quell’IMI che ne condivideva *mutatis mutandis* i mezzi e le forme di azione immaginate per dare soluzione al problema del credito in Italia⁴¹. Ma è al temo stesso evidente come gli aspetti privatistici rimanessero però preponderanti per quanto riguardava la vita della *corporation*: un bilancio autonomo, l’indipendenza dagli organi politici in merito alle scelte finanziarie perseguite e la competenza dei tribunali “comuni” e dell’applicabilità al suo agire delle norme di diritto privato, ne facevano nei fatti un mezzo privato nelle mani del potere pubblico e pertanto il forte legame con esso risiedeva soprattutto nelle implicazioni “politiche” della sua attività⁴². Sembrava insomma venire in rilievo, qui come in Italia, il problema della «*distinction between private and public functions*»⁴³. E la chiave di lettura ritenuta più adatta a giudicare in via definitiva la collocazione di tale strumento, apparve quindi agli osservatori americani (e ciò non dovrebbe stupire) quello della giustiziabilità delle azioni delle *government corporations*⁴⁴: secondo tutti gli autori presi ora in considerazione, era rispondendo al quesito intorno all’ammissibilità di un procedimento giurisdizionale davanti ad una Corte ordinaria ovvero della possibilità di esperire solamente rimedi amministrativi che, a loro avviso, si sarebbe raggiunta una definizione più certa dell’appartenenza alla sfera pubblica o privata, tanto della RFC quanto delle altre *corporations*. Ma neppure in tal modo il problema sembrava risolversi facilmente: se, infatti, da una parte si riteneva che una causa contro la RFC rappresentasse in realtà una causa contro il

⁴¹ La dimensione fortemente pubblicistica dell’ente è sottolineata ancora una volta dal Pinney: «*The RFC is in reality a department of the Government with certain corporate aspects, including the consent of the Government to be sued in that capacity. It is owned entirely by the Government; its board of directors is appointed by the President and Senate, and the Secretary of the Treasury has certain special powers and duties of approval and financial agency in relation to the Corporation*». Cfr. IVI, cit., p. 176. Occorre far qui menzione del fatto, per evidenziare maggiormente tale aspetto, come non risultasse pertanto illogico che la stessa *Corporation* fosse dotata del potere di sanzione penale prevista dalla *Section 16* del proprio *Act*.

⁴² Pinney elenca, ancora una volta efficacemente, gli elementi “privatistici” della *corporation*: «*The corporate aspects of the RFC enable it (1) to have a separate budget, separate financing, and relative independence of annual Congressional appropriation; (2) to have relative administrative autonomy of the board type – specialized experts; (3) to sue and be sued in general courts and on a basis of private contracts*». Cfr. H. PINNEY, *The Reconstruction Finance Corporation*, p. 176.

⁴³ H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, p. 724. Pinney sottolinea la centralità della natura delle funzioni delle *corporations* per comprendere la loro assimilabilità con quelle dei pubblici poteri: «*A primary and essential inquiry in the discussion of government corporations is whether such corporations are equivalent in nature to the government itself-in other words, are their operations an exercise of sovereign power*». IVI, cit., p. 716.

⁴⁴ Anche se in realtà, come già evidenziato, non mancavano le incertezze definitive anche in via giurisdizionale: «*There is thus no little confusion among the various judges and courts as to just what is the correct view of the status of government-owned corporations*». Cfr. IVI, cit., p. 727.

governo⁴⁵, dall'altra la presenza di elementi di diritto contrattuale metteva ancora una volta in rilievo la dimensione commerciale della sua attività obbligando di fatto a ricorrere ad un *judicial review*⁴⁶.

Se il problema della giustiziabilità delle decisioni della RFC rimaneva un terreno incerto, ciò che appariva più evidente era la natura amministrativa dei provvedimenti assunti dalla *corporation* e che li rendeva dotati di un certo grado di imperatività; ecco che nel sistema americano si poneva un ulteriore profilo problematico: era tale strumento compatibile col dettato costituzionale?

A tale quesito alcuni autori tentarono di dare risposta, tenendo ben presente la loro rilevanza nelle politiche di *Relief* inaugurate per porre fine alla fase più dura della crisi economica ma anche fedeli a quella impostazione costituzionale che vedeva nel rispetto dei limiti e dei *checks and balances* il fondamento dell'intera intelaiatura giuridica americana. Era la stessa Costituzione che offriva loro il destro nel riconoscere la possibilità di ricorrere a tale mezzo da parte del Governo, allorquando ciò fosse stato necessario o utile a raggiungere uno scopo nell'interesse della Nazione e di per sé costituzionalmente lecito. Se quindi la costituzionalità di tale strumento non sembrava mai essere veramente messa in dubbio, ciò che rimaneva da definire erano i limiti che doveva incontrare per rimanere all'interno delle garanzie costituzionali⁴⁷. Si poneva soprattutto il problema di stabilire quali e come fossero regolati i rapporti

⁴⁵ Sul punto si veda H. PINNEY, *The Reconstruction Finance Corporation*, p. 173 e segg.

⁴⁶ Paradossalmente il principio del *due process* e del *finding facts* amministrativo sembrava affermarsi senza dubbi per provvedimenti emessi da organi di dichiarata natura amministrativa (la *Interstate Commerce Commission*, ad esempio) mentre sembrava non applicarsi ad un ente di natura più privatistica come la RFC: «*The individual or corporation subject to the order of the ICC may have recourse to a judicial review of his case. But the business refused a loan by the RFC has none but a political recourse, such as persuading Congress to investigate, as was done in this particular case*». E ancora: «*Where contractual rights are involved there will be judicial construction of the Corporation's acts; likewise, where there is a charge of ultra vires against officers or agents of the Corporation, or possibly against the Corporation itself. Where, however, discretion lies with the RFC, exhaustion of administrative remedies will most likely be followed by a political, rather than a legal or judicial, attempt at remedy*». Cfr. H. PINNEY, *The Reconstruction Finance Corporation*, cit., p. 186 e 176. Sul problema della "giustiziabilità" delle decisioni della RFC si veda anche H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, cit., p. 731 e segg.

⁴⁷ Pinney non ha dubbi in proposito: «*When an objective is constitutionally proper Congress may create or incorporate a corporate instrumentality as a means to that end*»; e ancora «*the real issue of constitutionality is not concerned with the corporate means Congress may choose to use, but with the substantive ends Congress desires to achieve*». Cfr. H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, cit., pp. 712 e 713. Del resto, la libertà di azione dei poteri all'interno dei limiti e delle prerogative ad essi attribuiti è elemento portante dell'intelaiatura costituzionale americana: «*It is necessary to bear in mind two fundamentals of our constitutional law. The first is that the Constitution has made the federal government one of limited, delegated powers. The second is that the federal government, within the limits of the powers vested in it by the Constitution,*

tra le *corporations* e il Congresso, vero titolare del potere di delegazione: infatti, per veder garantita la propria costituzionalità ogni *corporation* doveva trovare fondamento in una delegazione di potere attribuita al Governo federale per efficacemente realizzare, secondo lo stesso dettato costituzionale, i propri fini in settori quali la difesa nazionale, il commercio, gli affari fiscali e il più generico «benessere della nazione»⁴⁸. Al di là di questo necessario legame, ossia il fine costituzionale quale principio su cui la formazione della *corporation* doveva basarsi, non vi era ulteriore regolamentazione generale dei rapporti che esse avrebbero dovuto coltivare con i pubblici poteri, lasciando così piena libertà e al contempo una certa dose di incertezza⁴⁹. Ma con riferimento alla RFC, «*first and most important of these recent government owned corporations*»⁵⁰, di cui stiamo adesso trattando, tale problema non sembrava porsi e la conclusione per la sua piena costituzionalità appariva essere unanimemente condivisa:

«As to the status of the RFC, it seems indubitable that it and most of its functions are constitutional. Not only is it constitutional, but the language of the Act has been interpreted as indicating that the Corporation is

can do whatever is necessary to the exercise of its functions». Cfr. M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, cit., pp. 486-488. Sul punto si veda, infine, anche l'opinione del Field che afferma: «*Constitutional problems are relatively few in this field of the law, although they are not absent entirely. It seems pretty clear that the national government may use the corporate form as an administrative device for carrying out any power that it can exercise. The question is sometimes asked: for what purposes can Congress create a government corporation? The answer is, of course, that such a corporation can be created for any constitutional federal purpose».* Cfr. O.P. FIELD, *Government Corporations: A Proposal*, cit., p. 782.

⁴⁸ Cfr. M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, cit., pp. 490-491.

⁴⁹ Si scriveva in proposito: «*These matters are largely speculative because, first, Congress has enacted no general law defining the status of corporations created by it or under its authority and has not followed any uniform rule in creating or authorizing specific corporations, and, second, because court decisions are few and conflicting and the authority of the United States Supreme Court has been heard on but a few points. And such court decisions as there have been are more than likely to have been unusually affected by the philosophic preconceptions of the various judges».* Cfr. H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, cit., pp. 712-713. Taluno riteneva che i rispettivi poteri di indirizzo e controllo avrebbero dovuto essere stabiliti dagli stessi statuti delle *corporations*. «*The outline of details of the organization that is to be used, or of the types of organization to be used, should be set out in the statute. The statute, rather than an executive order, should determine the status and powers and constitution of the governing board of the corporation if there is to be one. The relationship that shall exist between Congress and the corporation should be stated. Is the corporation to be subject to the direct control of Congress? The American answer has almost always made it subject to the executive. Statute rather than executive order should determine whether a member of the cabinet should represent the President on the boards».* Cfr. O.P. FIELD, *Government Corporations: A Proposal*, cit., p. 78.

⁵⁰ Questa la definizione che Culp dà delle RFC aggiungendoli, in splendida sintesi, quali i compiti a lei assegnati: «*It is authorized to aid in financing agriculture, commerce, industry, banking institutions, state insurance funds, and states and municipalities».* Cfr. M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, cit., p. 483.

and was intended to be a direct agency or “arm” of the Government, an agency directly bearing the powers of government»⁵¹.

Se comparabili all’esperienza italiana risultano i dubbi e le questioni aperte nel dibattito giuridico intorno alla definizione di queste *corporations*, e in particolare a partire proprio dall’esperienza della RFC, altrettanto simile sembra essere lo scarso successo ottenuto inizialmente da un istituto di tal genere e con tali compiti nel rilanciare l’economia, anche se – a ben vedere – le ragioni alle spalle di tale insuccesso appaiono essenzialmente opposte: se, infatti, in Italia si denunciava la scarsa incidenza dell’IMI in ragione di una selezione fin troppo oculata dei finanziamenti erogati, la RFC non riuscì nell’impresa immaginata da Hoover di

⁵¹ H. PINNEY, *The Reconstruction Finance Corporation*, cit., p. 173. Non lo stesso si poteva dire per tutte le *government corporations* che dopo di essa e, osiamo dire, sull’esempio di questa verranno alla luce nel corso degli anni Trenta, riguardo alle quali molti erano gli interrogativi che rimanevano aperti: «*Is the corporate form a technical device which satisfies a technical need? Is it a suitable instrument for the decentralization of government functions and power responsibilities? Does the degree of independence accorded it endanger the security of popular control over the policies it pursues? Is the present use and organization of the corporate device in our federal administrative system the most appropriate that can be worked out?*». IVI, cit., p. 186. E per di più tale incertezza aumenterà con riferimento a quelle *corporation* create durante il *New Deal* il quale farà grande uso di questa forma e spesso interpretando in maniera decisamente estensiva la autorizzazione parlamentare, con deleghe eccessivamente ampie e generiche concesse all’esecutivo per affrontare la crisi economica. Per un’analisi delle varie *corporations* degli anni Trenta si rinvia ai testi già citati M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, O.P. FIELD, *Government Corporations: A Proposal*, e ai due contributi sul tema di J. THURSTON, *Government Proprietary Corporations*, in *Virginia Law Review*, Vol. XXI (1935), pp. 351-396, e pp. 465-503. Pinney tenterà, invero, di offrire una definizione quanto più generale della costituzionalità della forma *government corporation* e scriverà in proposito: «*Corporations owned and controlled by the federal government (created or authorized by act of Congress) are constitutional if their purposes are within the powers of Congress. They are instrumentalities of the government, and therefore they may act as the government itself or as the direct agent of the government, in which case they can be sued only if an act of Congress or an implied intention of Congress gives consent. Whenever they so act as agent, the government as real party in interest may be a party to the suit, or may sue on contracts made by the corporation. In general the courts consider government corporations to be separate entities, so that unless Congress has specifically decreed limitations they are considered suable (by implied consent) under rules and regulations applicable to private corporations. But the courts may find the United States to be a real party in interest and the corporation to be performing a public function with public funds, in which case the courts may imply limitations on suability. Specific corporations may be considered to be departments of the government within the meaning of certain acts, and not within the meaning of others, and therefore their employees may be subject to the effects of some statutes but not to those of others. All government owned and controlled corporations are not subject to state taxes on either property or operations without the direct consent of Congress, but in general all such corporations conduct their operations subject to the laws of the states in which they operate unless the courts find that Congress has decreed or implied otherwise. Inasmuch as Congress has not seen fit to enact a law setting forth the powers, functions, obligations, and status of such corporations, nor to employ a uniform method of creation, much is left to the interpretation of the Attorney General, the Comptroller General, other department heads, and the legal staffs of the corporations. Finally, the status of such corporations before the courts is not certain beyond the inconclusive generalizations given heres. Cfr. H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, cit., p. 735.*

rilanciare la dinamica economica rimettendo in circolo il credito per le scelte, al contrario, eccessivamente generose di sostegno ai privati⁵².

Ecco che alle porte dell'insediamento di Franklin Delano Roosevelt, in quasi tutti gli Stati della federazione le banche fallivano e i governatori degli stessi prendevano provvedimenti restrittivi o persino di chiusura delle banche, decretando il definitivo collasso del sistema creditizio americano e un sostanziale fallimento della *Reconstruction Finance Corporation*. Quando lo stesso Roosevelt, una volta ufficialmente insediato, dichiarerà – come vedremo – una «*banking holiday*» nazionale, attraverso l'*Emergency Banking Act*, in realtà intese rivedere ad ampliare i compiti affidati alla RFC, attribuendole il potere di rilasciare prestiti a lunga scadenza e incaricandola di farsi direttamente carico dei debiti a media scadenza nei confronti del governo⁵³. Pur trattandosi di soluzioni che già circolavano nelle stanze della *Corporation* così come tra le fila dell'amministrazione Hoover, tuttavia la mancanza prima di sostegno parlamentare e poi dell'accordo col neo-eletto Roosevelt ne impedirono un'attuazione più tempestiva⁵⁴.

Una volta ripensata nei suoi compiti e poteri la RFC appariva sempre meno un provvedimento di carattere temporaneo, anche perché divenne evidente che la crisi cui si doveva far fronte non era come in passato, passeggera o eccezionale, ma al contrario per fronteggiarla sarebbe occorso un intervento di natura strutturale⁵⁵. All'interno di questo ripensamento generale del credito, il ruolo che la *corporation* andava ad assumere sembrava senz'altro di primo piano. La sua struttura peculiare la rese così lo strumento più idoneo a realizzare le riforme immaginate dallo stesso Roosevelt e al contempo un ottimo interlocutore politico

⁵² Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 26. Tale condotta – secondo Olson – era favorita dal fatto che non si immaginava almeno inizialmente una funzione progettuale di tale ente ma una semplice dinamica assistenziale: «*Putting RFC money into dangerously weak banks would quickly have depleted its resources. The RFC had no intention in underwriting the entire banking system*». Per tale ragione nel giro di poco «*the financial system had collapsed*» e «*the RFC had failed*». Cfr. IVI, cit., p. 29.

⁵³ Si tratta dei «*long-term investment funds*» e degli «*short-term debts to the governments*». Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 30.

⁵⁴ IVI, cit., p. 30 e segg.

⁵⁵ E infatti, «*it became obvious in 1932 that the real problem for many banks was not temporary liquidity but improved capital structures*». La *corporation* si inserisce pertanto in quel percorso di riforma bancaria che copre il biennio successivo: «*The Emergency Banking Act of 1933 launched the RFC on an extraordinary odyssey, making it one of the most powerful agencies in the history of the federal governments*». Cfr. IVI, cit., p. 37 e 42.

anche per il Congresso⁵⁶. Con l'avvento del *New Deal*, la vita e l'attività della *Reconstruction Finance Corporation* sembrava così aver cambiato di marcia, e con essa si era inaugurata una stagione di interventi strutturali nel sistema del credito americano che – come ci apprestiamo a vedere – non si sarebbe limitata a quanto finora esposto⁵⁷.

⁵⁶ Nel giro di poco «*the RFC evolved into a major New Deal agency in 1933 and 1934*». Olson evidenzia come «*the Rfc was uniquely independent*» e che «*Its unique structure and political convenience made the RFC a favorite of congressmen and the president, who turned to it frequently for economic assistance*». Questo, a nostro avviso, sembra renderla non dissimile agli enti Beneduce, per successo e favore riscontrato. La sua indipendenza fu inoltre amplificata dalla nomina in qualità di direttore di Jesse Jones, figura di spicco delle politiche economiche del decennio, che impresse un personalissimo indirizzo alla vita della RFC; e a rappresentare un aspetto fondamentale sia del protagonismo della *corporation* nelle vicende degli anni Trenta che del suo direttore nella vita della stessa, fu il peculiare e complicato legame – anche personale – che egli ebbe col Presidente Roosevelt, legame che permise così, al contempo, un curioso equilibrio tra autonomia gestionale e dipendenza politica al servizio del programma di *New Deal*, di cui la RFC divenne l'organismo di credito chiave nel processo di ristrutturazione economica (e istituzionale) del Paese, «*was the capital bank for the New Deal*» (IVI, cit., p. 44). Per entrambi la RFC rappresentava lo strumento ideale a realizzare le proprie visioni e convinzioni politico-economiche: «*the president saw the RFC as a bureaucratic tool perfectly designed to fit his administrative style – flexible, pragmatic, powerful, and independent. Blessed with massive financial resources, unparalleled congressional support, political insulation, and a dynamic, highly respected leader, the RFC gave the president freedom of action and power without strings attached. Roosevelt needed Jones and the RFC as badly as the RFC and Jones needed Roosevelt. It was a marriage made in heaven for both of them*» (IVI, cit., p. 61-62). Il loro rapporto fondato sul reciproco coinvolgimento nella riforma del sistema e ognuno dedito alle proprie diverse convinzioni («*the two men had enormous respect for one another, but it was a respect based on power, not affection*», cit., p. 60), ci permette di segnalare un ulteriore punto di contatto con l'Italia e col protagonismo assoluto di una figura quale fu quella di Beneduce nel successo degli Istituti da lui ideati. Quella de' "Puomo solo al comando", del resto, sembra rappresentare la soluzione di maggior successo del decennio sotto ogni forma e in ogni contesto. Infine, si vuole sottolineare come fu la presenza di Jones a non permettere che la RFC si trasformasse in strumento per la pianificazione economica futura ma semplicemente comportarsi come banca di investimento che tutelava i propri investimenti, tenendo in vita la dimensione maggiormente commerciale della *corporation* stessa (cfr. IVI, p. 125 e segg.). Che ciò fosse dettato da un timore – non si sa quanto fondato – di nazionalizzazione o da una consapevole scelta per una più ampia margine di manovra non è qui opportuno né possibile ricostruire. Certo è che anche quando gli altri provvedimenti che vedremo del *New Deal* imposero un'accelerazione alle attività della RFC, essa non tardò a farsi trovare pronta al servizio di una migliore riuscita delle politiche di *recovery*. In particolare, anche in sostegno alle politiche della *Nra*: «*The NRA crusade imposed a new sense of urgency on Jesse Jones and the RFC. Once the recovery made even a hesitant beginning, the banking community would have to be prepared to sustain it through large-scale commercial lending. Without a sound credit base, the recovery would be stillborn. Throughout the summer and fall of 1933 Jones and Roosevelt had pushed that point of view to get bankers to sell preferred stock to the RFC. With new capital, banks could give the credit necessary for the recovery program*». Cfr. IVI, cit., p. 77.

⁵⁷ Al contrario, la riforma e la consacrazione della RFC rappresenterà il primo capitolo di un più complessivo ripensamento del credito: «*The RFC proposal thus was a necessary attempt to deal with structural deficiencies in the banking community*». A.L. HAMBY, *For the Survival of Democracy*, cit., p. 88.

1.2. *Un problema comune, ripensare il credito: dall'Emergency Banking Relief Act del 1933 al Banking Act del 1935.*

Dopo il «giovedì nero», in Italia come negli Stati Uniti dove la crisi si era idealmente originata, iniziarono ad emergere quelle fragilità endemiche che si erano venute ad acuire in un primo Novecento estremamente dinamico e votato alle trasformazioni ma ancora saldamente ancorato ad un sistema economico fondato sugli assunti del liberalismo tradizionale. Tra queste, per prima e con maggiore urgenza – come abbiamo visto – si era palesata l'insufficienza dell'organizzazione creditizia, a tal punto che l'approdo ad una riforma bancaria sembrava un po' ovunque nel mondo occidentale inevitabile: e gli Stati Uniti d'America, ove la fiducia nel mondo finanziario era ai minimi termini non solo da parte della pubblica opinione ma persino all'interno dello stesso mondo bancario, non fecero «eccezione»⁵⁸. L'immediato intervento dello Stato, un intervento apparso oramai necessario per porre – almeno temporaneamente – un freno al fallimento degli istituti bancari e realizzato attraverso la previsione di un il finanziamento pubblico gestito e operato da un ente privato (la RFC), aveva rappresentato una prima risposta ad una crisi che tuttavia aveva rivelato una debolezza del sistema bancario tale da non poter esser sanata solamente tramite un'iniezione, per quanto importante, di denaro pubblico: il problema era decisamente strutturale⁵⁹.

⁵⁸ Il termine è qui volutamente messo in risalto per sottolineare come di contro ad una tradizionale e diffusa cultura americana dell'«eccezionalismo» che arriva fino ai giorni nostri (si veda riassuntivamente in proposito, M. FAGGIOLI, *Sull'eccezionalità dell'America*, in *Atlante*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 20 dicembre 2012, http://www.treccani.it/magazine/atlanter/societa/Sull_eccezialita_dell_America.html) il dibattito sul modello bancario-finanziario degli anni Trenta appare invece, a nostro avviso, molto «comune». La diffusa convinzione anche qui di un necessario accentramento del controllo bancario è messa in luce dalla storiografia americana: «*Throughout this period, the banking community itself was fully aware of the need for bank reform. Although some bankers urged unification of bank supervision under one authority, most bankers were reluctant to advocate measures that would greatly increase the amount of federal control over banking*». H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal Banking Reforms 1933-1935*, Westport, Greenwood Press, 1974, cit., p. 6.

⁵⁹ Come sostenuto dagli stessi *new dealers*, la riforma del sistema passava necessariamente da una fase preliminare in cui i governi «svilupparono un piano per fornire ulteriori capitali alle banche attraverso l'acquisto di obbligazioni e banconote da parte della *Reconstruction Finance Corporation*» A.A. BERLE JR., *La riforma bancaria*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980, cit., p. 148. Tuttavia – al di là della contingente crisi di liquidità – «le banche commerciali sta[va]no unificando funzioni che in realtà non dovrebbero essere unificate». Da esse erano infatti svolte diverse attività senza alcuna limitazione o impedimento alla loro reciproca influenza: una gestione «economica fiduciaria»; una di c.d. «*savings bank*», cioè più propriamente di risparmio; una di c.d. «*commercial bank*», di investimento. Era tale «mescolanza di denaro proveniente dal commercio con denaro proveniente dal risparmio» che «merita[va] dell'attenzione». Cfr. IVI, cit., pp. 150-151.

La stessa organizzazione bancaria americana del resto, contribuiva ulteriormente alla difficoltà a porre un freno al *chaos* originato dalla depressione: nonostante già dal 1913 con il *Federal Reserve Act* fosse stata delineata un'organizzazione del sistema bancario, che aveva previsto anche un mezzo per operare controlli e in un certo senso persino “salvataggi” degli istituti di credito pericolanti, l'efficacia e la misura dell'intervento pubblico allora immaginato si arrestava di fronte all'assenza di una previsione di poteri e strumenti di intervento e indirizzo che avrebbero permesso al *Federal Reserve System* di avere efficacia anche in caso di assenza di cooperazione del mondo bancario privato che – come abbiamo visto nel caso della creazione della NCC – non sempre rispondeva con convinzione agli inviti in tal senso dei pubblici poteri⁶⁰. Anche per tale ragione, molti furono i tentativi di rimettere ordine nel sistema bancario durante i primi anni Trenta⁶¹, ma ciò non impedì – anche a causa della già citata scarsa efficacia delle prime operazioni operate dalla RFC – lo scatenarsi di un nuovo *bank panic* all'inizio del 1933, nel periodo a cavallo tra la presidenza Hoover e quella Roosevelt⁶².

⁶⁰ Per una ricostruzione delle origini e compiti del Federal Reserve System si rinvia a M. FRIEDMAN, A.J. SCHWARTZ, *Il dollaro. Storia monetaria degli Stati Uniti (1867-1960)*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1979, in particolare alle pp. 117 e segg. Per una breve ricognizione si invita anche alla lettura di G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, cit., p. 550 e segg. Il problema dell'organizzazione e della riforma del *Fed System* già negli anni Trenta era letto in molti modi all'interno dell' stesso mondo bancario: «*Some advocated a central bank, owned and operated by the government, and opposed the regional plan embodied in the Federal Reserve System. Another conflict focused on the problem of federal versus state control over banking, an offshoot of the age-old states' rights question. There was also contention between large and small banks, reflecting to a degree the problem of national versus state banks, urban versus rural banks, and eastern versus interior banks.*» Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., p. 7. L'assenza di un sistema efficace di controllo della politica monetaria e l'insuccesso della NCC aprirono le porte alla stessa RFC dimostrandosi di fatto uno strumento più incisivo rispetto quanto previsto dal *Federal Reserve Act* del 1913.

⁶¹ Furono tantissimi i tentativi di riforma e i progetti di legge portati avanti nei primi anni post-crisi, ma non vi fu mai una radicale riforma fino al 1933 e si assistette soltanto ad una «*remedial banking legislation*». Per una ricognizione della storia delle travagliate questioni bancarie del periodo si rinvia al testo H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., pp. 3-29.

⁶² Gli interventi in questa fase, come già visto, «si distribuirono tra l'esercizio di poteri emergenziali da tempo di guerra e l'introduzione di innovazioni che sarebbero poi state sviluppate negli anni seguenti» CFR G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, cit., p. 555. La *Federal Reserve* durante i due *banking panic* (1931 e 1933) mantenne un atteggiamento tale da non fornire alcuno strumento al governo per la gestione delle crisi monetarie. Cfr. M. FRIEDMAN, A.J. SCHWARTZ, *Il dollaro*, cit., in particolare p. 267 e segg. «In assenza di una vigorosa direzione intellettuale da parte del Board, o di un consenso nella comunità circa la corretta politica da seguire, o della capacità e della volontà fra i governatori di assumersi la responsabilità di una linea indipendente, le tendenze all'inerzia ed all'indecisione ebbero campo libero. [...] Ogni mancanza di iniziativa rese più probabile un'altra simile mancanza. Gli uomini sono propensi a addurre a spiegazione di un fallimento – per se stessi come per gli altri – una mancanza di poteri piuttosto che una mancanza di discernimento. [...] E non c'è dubbio che il Board persuase se stesso, come gli altri della giustezza del suo ragionamento.

Così, una volta insediatosi, Roosevelt non poteva non occuparsi del problema bancario come del più importante e urgente dei temi; l'iniziativa estrema ma ritenuta indispensabile per mettere un freno alla crisi del mondo bancario consistente nella proclamazione di una *bank holiday* su scala nazionale, divenne il cuore dell'azione del governo nei suoi primi giorni di mandato: «*the Government has been compelled to step in for the protection of depositors and the business of the Nation*»⁶³. Nel dichiarare tale «vacanza bancaria», una chiusura temporanea di tutte le banche americane e non solo quelle appartenenti al *Federal Reserve System*, si poneva, tuttavia, un evidente problema di legittimità: quale era la fonte del potere per il presidente per obbligare dei privati ad una chiusura temporanea delle proprie attività? Roosevelt consapevole della necessità di esercitare tale prerogativa con «metodo costituzionale»⁶⁴ incaricò i propri collaboratori di individuare lo strumento giuridico capace di attribuirgli tale prerogativa: la fonte individuata fu – ancora una volta recuperando con successo strumenti giuridici del precedente periodo bellico – una norma emergenziale del 1917 mai abrogata, che attribuiva in periodo di guerra al presidente un potere di indirizzo sulle banche nazionali. Fu così che divenne possibile procedere legittimamente alle tre «*Bank Holiday Proclamations*» emanate tra il 6 e il 10 marzo 1933⁶⁵.

Ma come detto alle soluzioni emergenziali doveva seguire e seguì una riforma strutturale del credito: per questo nel corso dei primi anni Trenta si ebbero molte leggi sul credito ma tre in particolare ci interessano per il ruolo che svolsero nell'affrontare la crisi e nell'approfittare di tale emergenza per impostare sistema desinato a durare: l'*Emergency Banking Relief*

Perciò, col procedere degli eventi, esso era sempre più propenso a cercare altrove la soluzione, dapprima sperando che le cose si aggiustassero da sole, poi accettando sempre di più l'opinione che la crisi e la rovina fossero l'inevitabile prodotto di forze dell'economia privata che si stavano sviluppando al di fuori del controllo del System». IVI, cit., p. 276.

⁶³ F.D. ROOSEVELT, *On our way*, New York, The John Day Company, 1934, cit., p. 16.

⁶⁴ F.D. ROOSEVELT, *La nostra strada*, cit., p. 9.

⁶⁵ Lo stesso FDR giustificò tale evento con la necessità non tanto di un intervento dello Stato nelle vicende bancarie di carattere strutturale e permanente ma quanto di un aiuto eccezionale posto per privilegiare lo sviluppo e la sopravvivenza delle imprese solide a discapito di quelle pericolanti: Roosevelt dichiara come a seguito del *bank holiday* il «primo compito è ora quello di riaprire tutte le banche sane». IVI, cit., p. 19. Possiamo, inoltre, solo brevemente porre in rilievo qui un elemento d'interesse cui tuttavia non sarà possibile dare più approfondita trattazione: ci preme sottolineare, infatti, la natura degli atti utilizzati per gestire tale emergenza bancaria, ossia le *Presidential Proclamations* e l'*Executive Order*, quelle fonti che più di altre è possibile assimilare al nostro «decreto legge». Rappresenta quindi sicuramente elemento sempre più ricorrente nel corso del decennio il ricorso alla legislazione emergenziale su iniziativa dell'esecutivo, quale strumento non solo per fronteggiare la crisi ma anche per avviare processi di riforma che niente avrebbero a che vedere con l'emergenza.

Act del 9 marzo 1933; il *Banking Act* del 16 giugno 1933 (la cui prima parte è nota anche come *Glass-Steagall Act*); e infine, il *Banking Act* del 23 agosto 1935.

La prima di queste tre leggi adesso elencate – l'*Emergency Banking Act* – pur nascendo in un contesto emergenziale e con dichiarata urgenza, introduceva degli elementi nuovi e dirompenti nel sistema monetario americano: soprattutto essa «concesse al Presidente poteri di emergenza sulle transazioni bancarie, sugli affari in valuta estera e sui movimenti di oro e valuta»⁶⁶, aumentando di fatto il potere presidenziale di indirizzare e guidare la politica monetaria indipendentemente dalla *Federal Reserve*⁶⁷. Ciò comportava delle naturali e sostanziali ricadute sullo stesso *Federal Reserve System*, anche se solo in seguito si avrà una vera e propria «alterazione di più vasta portata della sua struttura legale»⁶⁸. Ciò che il Congresso sostanzialmente autorizzò approvando tale norma, fu ancora una volta una delegazione importante di poteri al presidente; Roosevelt non esitò a farne uso per ristabilire con successo l'ordine nel

⁶⁶ M. FRIEDMAN, A.J. SCHWARTZ, *Il dollaro*, cit., p. 279.

⁶⁷ Sul contenuto della norma si riporta qui quanto efficacemente riassunto da Fonderico: «L'*Emergency Banking (EB) Act*, il quale fu approvato dal Congresso il 9 marzo 1933, [...] attribuiva al *Comptroller of Currency* poteri di commissariamento delle banche *in order to conserv the assets of any bank for the benefit of the depositors and other creditors*» (sec. 203 ss.) ed estendeva il raggio delle azioni di politica monetaria di sostegno al credito (sec. 401 ss.). Per quel che qui più importa, l'*EB Act* consentiva a ogni *national banking association* di emettere, con l'approvazione del *Comptroller of Currency*, titoli privilegiati e autorizzava la RFC, quando si trattasse di banche ritenute dal Tesoro «*in need of funds for capital purposes either in connection with the organization or reorganization of such associations*», a sottoscriverli o a rilasciare prestiti garantiti dai titoli medesimi (secc. 301-304). L'*RFC* poteva poi rivendere questi titoli sull'*open market* (sec. 304). Rispetto al modello di azione definito dall'atto originario vi era dunque un significativo mutamento di fondo: il sostegno attraverso l'*RFC* passava dalla semplice fornitura di credito alla iniezione di capitale pubblico nelle banche». Cfr. G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, cit., p. 556. Un secondo ordine di provvedimenti investiva anche la RFC, ora incaricata di un compito di finanziamento più incisivo: «*Title III authorized the Reconstruction Finance Corporation to provide capital to financial institutions. The capital injections by the RFC were similar to those under the TARP program in 2008, but they were not a model of the actions taken by the Fed in 2008-09. In neither episode did the Fed inject capital into banks; it only made loans*». Cfr. W.L. SILBER, *Why Did FDR's Bank Holiday Succeed?*, in *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, Vol. 15, Issue 1 (July 2009).

⁶⁸ M. FRIEDMAN, A.J. SCHWARTZ, *Il dollaro*, cit., p. 279. Tuttavia, l'impatto di quei giorni fu forte, e il ruolo giocato da Roosevelt con il suo carisma e la sua abile propaganda aumentarono il peso delle conseguenze dei provvedimenti assunti: «*Bank Holiday that began on March 6, 1933, marked the end of an old regime, and the Fireside Chat a week later inaugurated a new one. The Emergency Banking Act of 1933, passed by Congress on March 9—combined with the Federal Reserve's commitment to supply unlimited amounts of currency to reopened banks—created de facto 100 percent deposit insurance. [...] This result would come as no surprise to Friedman and Schwartz, who observe that "Federal insurance of bank deposits was the most important structural change in the banking system to result from the 1933 panic, and . . . the structural change most conducive to monetary stability since state bank notes were taxed out of existence immediately after the Civil War". However, Friedman and Schwartz simply review the provisions of the Emergency Banking Act of 1933 and do not recognize the implicit guarantee for deposits in the reopened banks*». Cfr. W.L. SILBER, *Why Did FDR's Bank Holiday Succeed?*, cit., pp. 20-21.

panico scatenato dalla depressione tra il pubblico e i banchieri, dimostrando nuovamente la necessità di gestire questa crisi come un'emergenza e l'utilità in tal senso di un accentramento del potere decisionale nelle mani dell'Esecutivo⁶⁹.

Tale consapevolezza nell'esperienza americana si è raggiunta solamente nel momento in cui un vero e proprio fallimento del sistema bancario tutto era divenuto quasi irreversibile, tanto da richiedere un intervento di natura probabilmente ancora più incisiva rispetto a quanto avvenuto oltreoceano da parte dei pubblici poteri⁷⁰. E tuttavia di qua come al di là dell'oceano non fu l'intervento salvifico dello Stato a rappresentare l'elemento di maggior evoluzione del sistema e quello di maggior successo, e infatti mentre «*the passage of the Emergency Banking Act and the reopening of the banks solved the immediate banking crisis*», nonostante tutto «*the problem of remedial bank reform legislation remained*»⁷¹.

Per tale ragione solo pochi mesi dopo verrà emanata una nuova disposizione incaricata di porre mano all'organizzazione creditizia: il *Banking Act* del giugno 1933. Tale norma, nota anche come *Glass-Steagall Act*, è soprattutto ricordata per le sue determinazioni in materia di separazione delle banche commerciali da quelle d'investimento e per la costituzione di un

⁶⁹ Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., p. 29 segg. Burns analizzando le conseguenze dell'*Emergency Banking Act* evidenzia «*three main conclusions*»: «*First, management of the banking crisis required bold and decisive action. Second, rhetoric alone did not solve the crisis; a substantive component was required to restore the banking system to normal operations. Finally, the speed with which the Bank Holiday and the Emergency Banking Act reestablished the integrity of the payments system demonstrates the power of credible regime-shifting policies*». E la crisi – evidenzia ulteriormente – aveva alimentato la necessità di un ruolo nuovo del governo: «*The cumulative impact of local banking crises and public alarm made it imperative that the federal government take the lead in restoring public confidence in the American banking system*». Cfr. IVI, cit., p. 29 e 50.

⁷⁰ Il settore bancario italiano, al contrario, non fu mai veramente abbandonato dal Governo in balia degli effetti (pur meno incisivi) della crisi economica, e ciò non avviene anche e soprattutto in ragione di una diversa “cultura” dell'intervento pubblico che già era in parte presente nella formazione degli scienziati sociali italiani invece assente o perlomeno di natura differente nel mondo bancario e politico americano, come ci ricorda anche Burns: «*The failure of the banking community to offer an acceptable and comprehensive plan of action when it was called to Washington to aid the government was symptomatic of the ills that beset the American banking system. Lack of unity, devotion to local interests, and failure to comprehend the overall banking problems of the nation were deeply embedded in the dual banking concept. At the crisis passed and the Emergency Banking Act went into effect, the American banking community rallied in behalf of the administration's program. They had praise for Franklin Roosevelt and supported in full the steps he had taken*». Cfr. IVI, cit., p. 50.

⁷¹ IVI, cit., p. 77. Non solo la crisi ma anche l'esposizione mediatica di alcuni scandali riguardante alcuni banchieri, spinse anche l'opinione pubblica a chiedere con forza una riforma. Molte furono le voci che sostenevano di emendare la costituzione per togliere la prerogativa statale e sottoporre il mondo bancario interamente alla competenza federale. Cfr. IVI, cit., p. 79.

fondo di garanzia, il *Federal Deposit Insurance Corporation*⁷². Effettivamente, questi due provvedimenti finirono per rappresentare una svolta epocale per la cultura e l'evoluzione dell'universo bancario americano. Ancora oggi il sistema statunitense si fonda su questa concezione di separazione e garanzia dei depositi, che seppur nata quale misura contingente rappresentò un'inversione di tendenza nella struttura e nell'organizzazione creditizia statunitense la cui portata non sfuggì neppure agli osservatori contemporanei:

*«The Federal Deposit Insurance Corporation is a partially government owned and entirely government managed corporation created to insure the deposits of all banks entitled to the benefits of the Bank Insurance Act. It is an important instrumentality designed to restore public confidence in the banking structure of the United States and perhaps destined to produce fundamental changes in the character of our banking system and methods»*⁷³.

La previsione di tale fondo assicurativo per ogni deposito bancario, infatti, non solo aveva il compito immediato di restituire sicurezza al mercato creando un sistema di tutele per i risparmiatori e una limitazione alla speculazione degli istituti di credito⁷⁴, ma così facendo aumentava e modificava la natura dei compiti e dei poteri affidati allo stesso *Federal Reserve Board*⁷⁵: si trattava quindi di un'altra tappa in quel processo di trasformazione che

⁷² Cfr. A.A. BERLE JR., *La riforma bancaria*, op. cit., e H. PARKER WILLIS, *The Banking Act of 1933 in Operation*, in *Columbia Law Review*, Vol. 35, Issue 5 (May 1935). Da un punto di vista giuridico il fondo di garanzia presentava profili interessanti: *«What the Depositors' Insurance Corporation does is merely to undertake that the assets of the banks shall be unquestionably adequate to meet their liabilities up to a certain specified amount [...]. The process is, in other words, in no sense "insurance", and certainly not an insurance of "deposits". It is, in essence, the conversion of the assets of banks into a common fund which is to be used for the payment of a portion of outstanding liabilities. The effect of such a provision is evidently to deprive the stockholders of the stable or solvent banks of a portion of their property, without due process of law»*. IVI, cit., p. 699. Questo, del resto, esponeva la previsione a critiche per l'A. come anche *«the argument that the deposit insurance is a "fee" paid for permission to continue as a member of the national or Federal Reserve systems being entirely rebutted»* poiché sostanzialmente *«the "tax" as thus proposed, is in no true sense a tax, but is a compulsory taking of wealth for private purposes which have no relation whatever to the public welfare»*. Cfr. IVI, cit., p. 700.

⁷³ M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, cit., p. 483.

⁷⁴ *«The Banking Act of 1933 was designed to tighten the loopholes in the American banking structure. It provided for a more rigid control over capital requirements and the investment policies of federally supervised banks. It was to have an impact on all state banks while at the same time preserving their independence of the Federal Reserve System. As a result of popular pressure, it established a deposit insurance plan that neither the president, the Senate-sponsor of the bill, nor the bankers desired, and it laid the foundation for far-reaching changes in American banking»*. Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., p. 92-93.

⁷⁵ Come sottolinea Fonderico, infatti, *«l'Act ebbe poi un peso significativo nel fare del Federal Reserve Board qualcosa di molto più simile a una banca centrale, con una propria politica monetaria indipendente da quella delle banche aderenti»*. G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, cit., p. 558. Anche Parker Willis nel 1935, già evidenziava tale effetto dell'Act sul Fed System: *«The provisions relating to the*

portava verso un accentramento sempre maggiore in capo ad un'istituzione centrale, ad una banca centrale, dei poteri di indirizzo e controllo in un certo senso pubblicistici sull'intera organizzazione creditizia. Una trasformazione che ci permette di avvicinare così il pur diverso modello americano a quello che si verrà a di lì a poco realizzare – come abbiamo visto – in Italia con la riforma di fine decennio⁷⁶. Un processo di tal genere non poteva lasciare e non lasciò indifferente il mondo bancario americano, che rimase tuttavia insoddisfatto da quanto realizzato seppur tale insoddisfazione mutava a seconda del versante cui tale legislazione veniva osservata: infatti, da un lato, si temeva per l'eccessiva ingerenza che si cominciava ad intravedere da parte del governo nelle politiche della *Federal Reserve* così come per l'accentuarsi degli strumenti di controllo di quest'ultima sulle attività dei singoli istituti di credito; dall'altro lato, invece, vi era chi si lamentava per l'incompletezza dei provvedimenti messi in campo nell'estate del 1933 quale strumento non solo rimediabile ma soprattutto “riformista” del sistema⁷⁷. Quali che fossero le intenzioni del Presidente e del suo *brain trust*, l'atteggiamento e le dichiarazioni rese da Roosevelt in pubblico, erano comunque sempre improntate ad un atteggiamento di rassicurante tradizionalismo e liberalismo: «*the purpose of legislation I suggest is to protect the public with the least possible interference to honest business*»⁷⁸.

Ma nonostante tali affermazioni, una volta avviato un simile processo di trasformazione con queste leggi emergenziali, venne in rilievo il ruolo sempre più importante attribuito alla *Reconstruction Finance Corporation* che perse qualsiasi aspetto di temporaneità divenendo invece

alteration of the Federal Reserve system, in effect, transfer the entire open market power to a new small committee under the direct control of Federal Reserve Board or, rather, of its governor, whom it is now proposed to name as a presidential appointee, not only appointed, but removable by, the chief executive». Cfr. H. PARKER WILLIS, *The Banking Act of 1933 in Operation*, cit., p. 720.

⁷⁶ L'avvicinamento ad un modello accentrato come quello che si realizzerà in Italia inizia proprio con il sistema di accantonamento che il successivo *Banking Act* del 1935, come vedremo, trasformò in permanente, perché «l'adesione al fondo comportava la soggezione a poteri di vigilanza e controllo della Federal Insurance Corporation e a restrizioni di varia natura» e di fatto «la Corporation poteva entrare nel merito delle scelte di conduzione delle imprese bancarie». Cfr. G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, cit., pp. 558-559. Lo scarto deciso nel modello bancario americano veniva pienamente colto anche da alcuni osservatori coevi come Parker Willis: «*The important and significant matter is the actual steps that have been proposed, and the fact that these steps, insofar as adopted, really mark a new era in American banking and finance – the termination of the whole régime of private initiative and private management, as well as the substitution of a new era of political exploitation and supervision, in which a complete reversal of the older principles of banking and bank credit, and of the establishment of their relations to business, is promised*». Cfr. H. PARKER WILLIS, *The Banking Act of 1933 in Operation*, cit., p. 721.

⁷⁷ Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., pp. 93 e 97.

⁷⁸ F.D. ROOSEVELT, *On Our Way*, cit., p. 45.

pilastro del nuovo assetto del credito⁷⁹. La sua natura già ricordata e analizzata, ne permise una libertà di azione e una capacità di intervento che ne fecero strumento privilegiato delle decisioni pubbliche sul credito⁸⁰. Con una serie di atti legislativi si era attribuito al governo un novero di poteri di controllo sulle politiche monetarie sempre più ampio. Si era attribuito un definitivo ruolo di indirizzo in capo al presidente anche nel settore finanziario e creditizio, tipico regno – nella visione comune – dell’individualismo liberale americano. Tuttavia la RFC, per tramite dei suoi uomini chiave ancora legati all’idea tradizionale di privatezza del credito, non riuscì o non volle approfittare in pieno delle possibilità che ebbe in dote per farsi guida del mondo finanziario⁸¹: è qui che possiamo tracciare una distanza con l’esperienza italiana dove, al contrario, gli enti pubblici economici non ebbero alcuna reticenza a farsi carico di scelte politiche ed economiche finendo per assumere una rilevanza tale da garantire loro una vita assai più longeva degli esempi americani⁸². Eppure anche in America tali enti si dimostrarono i più adatti a fronteggiare la crisi economica in atto, potendo usufruire degli strumenti di azione tipici degli operatori finanziari privati accompagnati però da un’attribuzione

⁷⁹ «*The development of the federal credit structure had once been viewed as a temporary, short-term program to restore liquidity to the money markets until bankers and financiers had regained the confidence and security to begin making working capital loans again. But if the New Deal credit agencies were anything, they were not temporary. The most important of them in the 1930s, the Reconstruction Finance Corporation, played a central role in the New Deal recovery program.*» Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 103.

⁸⁰ Come abbiamo già avuto modo di evidenziare la «RFC aveva ampia discrezionalità nelle decisioni di intervento e agiva secondo i moduli di diritto privato propri dei mercati finanziari». Ciò nonostante la forte dimensione politica faceva sì che «la sua azione in concreto dipese perciò dagli indirizzi provenienti dalla Presidenza, dalle attitudini del suo board e dal modo in cui la RFC negoziava le condizioni del suo intervento». Con l’avvio delle riforme bancarie anch’essa «fu autorizzata a intervenire sul capitale bancario e la legislazione di settore virò verso controlli più stringenti sull’attività delle banche». E in tal modo la dimensione provvisoria fondata «su poteri da tempo di guerra» lentamente cominciò a venir meno e «le soluzioni adottate, tuttavia, si dimostrarono capaci di consolidarsi e di durare per numerosi decenni». Cfr. G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, cit., p. 557 e 559.

⁸¹ Come già ricordato, anche il rapporto tra Roosevelt e il direttore della RFC Jones condizionò le decisioni dell’ente: «*Roosevelt made economic decisions in a political context, and although Jesse Jones and the RFC acquired the power in 1933 and 1934 to alter the relationship between the federal government and the private sector, they did not take full advantage of it. Instead of reorganizing the flow of capital, setting wages and production goals, and making personnel decisions, the RFC and federal credit agencies confined their activities to liquefying the money markets rather than changing their nature. State capitalism as it evolved during the New Deal was aimed at liberating the economy from its chains, not reallocating the existing flow of resources.*» Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., pp. 116-117.

⁸² Alla esperienza della RFC, infatti, verrà posta fine già negli anni Cinquanta allorché sembrò venir meno il mito della “tecnica” quale elemento principe per la gestione dell’economia nel quale si iniziò, al contrario, ad intravedere un rischio per l’assetto democratico.

di poteri di indirizzo e controllo che ne assimilavano le prerogative a quelle delle amministrazioni pubbliche, finendo per elaborare «un modello d'intervento che si discostasse dal funzionamento concreto del mercato – ritenuto inaffidabile perché alterato dalla crisi economica – ma che allo stesso tempo ne simulasse i meccanismi»⁸³.

È pertanto in tale contesto che si arriva a promulgare l'ultimo tassello di questa «*New Deal credit revolutions*»⁸⁴: il *Banking Act* del 1935, ebbe principalmente il compito di dare al *Federal Reserve System* un assetto destinato – questo sì – a durare nel tempo⁸⁵. Esso fu soprattutto il prodotto delle scelte e delle determinazioni portate avanti dalle amministrazioni federali e dallo stesso governo Roosevelt, mentre la maggior parte del mondo bancario (privato) si

⁸³ Cfr. G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, cit., p. 562. Aggiunge ancora l'autore: «sul piano operativo, le amministrazioni trassero gli strumenti per lo più dal diritto privato. Il sostegno alle banche non si espresse attraverso i rami ordinari dell'amministrazione bensì principalmente con enti istituiti appositamente che – pur quando muniti di forme giuridiche neutre, come la corporation – avevano la sostanza e le finalità di rami del governo federale. Gli schemi di azione di questi enti – in particolare della RFC, che operò per tempi più lunghi – erano anch'essi ripresi dalla pratica finanziaria: prestiti garantiti, operazioni sul capitale ecc. [...] Gli strumenti d'intervento, d'altra parte, attingevano a risorse pubbliche ed erano funzionali a fini pubblici. Essi, di conseguenza, assunsero caratteristiche peculiari rispetto ai modelli dai quali derivavano». Fonderico sottolinea, inoltre, come fossero molte le continuità con il passato ma «la vera differenza tra l'amministrazione Hoover e Roosevelt fu che la prima sembrò non avere pienamente percepito la componente *schmittian* – per usare le parole di uno studioso moderno – del diritto amministrativo americano. Dove Hoover esitò per il timore d'infrangere la costituzione, Roosevelt raccolse interamente l'eredità dell'esperienza nata con la prima guerra mondiale. Per entrambe le amministrazioni, la natura ibrida delle misure di sostegno – basate su modelli privatistici ma indirizzate verso fini pubblicistici – pose problemi nuovi. Occorreva garantire l'efficacia delle misure e allo stesso tempo l'*accountability* delle *corporations* pubbliche che le applicavano». Cfr. IVI, cit., pp. 560, 561-562.

⁸⁴ J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 88. A proposito dell'impatto della legislazione bancaria del *New Deal* Burns conclude: «*A coordinated and cooperating banking industry was an urgent necessity in the battle against the continuing depression. Under Roosevelt's leadership, it was the choice of the federal government to modify and rectify the existing banking system rather than build anew as many advocated. In the period of crisis, the existing structure was resuscitated and sustained by the enactment of the Emergency Banking Act. Under the Banking Act of 1933, bank supervision was strengthened and revitalized. With the enactment of the Banking Act of 1935, bank control was firmly centralized in Washington. Nevertheless, throughout relief, recovery, and reform, the structure of American banking system held firm. The laws enacted under the Roosevelt administration brought the banking system of the country face to face with the realities of the new era.*» Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., p. 185.

⁸⁵ Un'ottima analisi della resistenza nel tempo di tale organizzazione del credito è offerta da S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni '30*, in *Le istituzioni finanziarie degli anni trenta nell'Europa continentale*, Bologna, Il Mulino, 1982 e adesso in ID., *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche e imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, Roma, La Nuova Italia, 1987. In questo testo Cassese sottolinea, tra le altre cose, l'accentramento del potere di nomina del *Fed System*: «negli Stati Uniti, la nomina dei presidenti e dei vice-presidenti delle Federal Reserve Bank, prima fatta autonomamente dai rispettivi Boards of Directors, fu sottoposta all'approvazione del Board of Governors del Federal Reserve System (composto da sette membri, tutti di nomina presidenziale)». IVI, cit., p. 51.

oppose a questa riforma, e in particolare al forte accentramento di potere che essa perseguiva⁸⁶. In effetti, rispetto alle intenzioni originarie, tale spinta governativa alla concentrazione fu in parte mitigata dal lavoro del Senatore Carter Glass operato durante la lunga “gestazione” parlamentare ma, in definitiva, l’accentramento del controllo bancario si realizzò⁸⁷. Non tutte le voci, del resto, erano contrarie ad un indirizzo di tal genere e vi era persino chi era arrivato a sostenere una pubblicizzazione integrale del sistema bancario che si sarebbe dovuta realizzare attraverso il passaggio di proprietà delle banche direttamente in mano al governo⁸⁸. Tuttavia la nazionalizzazione non rappresentava una soluzione d’interesse per lo stesso Roosevelt, sia perché lontana dalla cultura a lui propria, sia perché non ritenuta altrettanto capace di porre fine al problema bancario⁸⁹. La via perseguita di una sempre maggiore indipendenza del settore creditizio, non però assolutamente lasciato in balia degli egoismi sfrenati dei privati ma limitato adesso dalla previsione di una serie di strumenti di indirizzi e controllo affidati ai vertici della sua organizzazione, sembrava essere, al contrario, più adatta a consentire l’approdo ad un capitalismo regolato, permettendo infatti – nella migliore tradizione americana – il coinvolgimento in tale regolazione anche dei privati stessi:

⁸⁶ Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., p. 139.

⁸⁷ Per una ricostruzione della lunga vicenda parlamentare del *Banking Act* del 1935 si rinvia a quanto esposto IVI, cit., pp. 139-177. Burns ci tiene ad evidenziare come infine la volontà del Governo prevalse: «*Yet, when enacted, the Banking Act of 1935 marked an administration victory in the direction of monetary management, credit control, and federal supervision of banking*». IVI, cit., p. 140.

⁸⁸ In proposito sempre Burns ci riporta come «*the advantages of a unified banking system were recognized by some members of the banking community*»; perseguendo tale convizione pertanto «*Central bank advocates called for complete government ownership of the banking system. These supporters, primarily belonging to the Progressive and Socialist movements, found little support in the banking community, Congress, or the administration*». IVI, cit., p. 72.

⁸⁹ Se è vero che – come stiamo qui ricostruendo – la risposta alla crisi finanziaria del 1929 negli Stati Uniti passò da una serie di interventi legislativi che misero in campo direttamente e inevitabilmente lo Stato per arginare le disfunzioni del mercato, tale intervento non finì mai per rivelare un intento statalistico trattandosi, invece, per lo più di provvedimenti normativi che istituirono organismi di controllo o di intervento diretto per il finanziamento di banche e aziende in crisi, anche quando si attribuirono ampi poteri al Presidente per permettere una più diretta gestione della *crisi*. In proposito ci sembra doveroso recuperare qui le parole di Alvi: «[...] Roosevelt era anche avvocato, vestito di giuridicità dalle tante cause vinte per conto di Wall Street. Le ingenuità non potevano spingersi dunque sino a una riforma economica del capitalismo. Scelse una riforma amministrativa, di far finire ogni deflazione, per decreto». G. ALVI, *Il secolo americano*, cit., p. 409.

«Either the bankers of this country will realize that they are guardians of the moneys committed to their charge, and will conduct themselves accordingly, or banking will cease to be a private enterprise and will become a purely government function»⁹⁰.

Ecco allora che, tra differenze e somiglianze, possiamo provare a tracciare un po' ovunque nel mondo una storia comune del credito negli anni Trenta. Anche la c.d. «legge bancaria» italiana del 1936 stabilì, infatti, un sistema di controlli pubblico-amministrativi incaricati di ordinare e dirigere l'universo creditizio italiano, una soluzione che rappresentò un motivo di interesse anche per gli osservatori fuori dai confini nazionali e che veniva così presentata: «a powerfull controlling organization has been created, which, if fully used, would make the italian banking system a state organization in all but names»⁹¹.

Vero è quindi, che la pubblicizzazione del credito sembrò affermarsi in misura maggiore in Italia, in parte anche per l'attribuzione della natura pubblicistica degli istituti di credito che scaturiva dalla norma, ma altrettanto evidente appare il fatto che l'elemento di maggiore rilevanza e successo, comune a quanto successo altrove nel mondo, fu il rafforzamento degli organi di controllo del sistema bancario che rappresentò «uno dei contributi più stabili delle leggi degli anni Trenta [...] che hanno retto fino ai nostri giorni gli ordinamenti del credito»⁹². Negli Stati Uniti abbiamo visto che inevitabilmente le tre leggi bancarie susseguitesì nel corso di due anni portarono in tale direzione: un processo che – come detto – sicuramente prende

⁹⁰ A.C. AGNEW, *Some thoughts about the future of American banking*, in *The California Banker*, XIV, June 1933. La scelta di non operare una più decisa nazionalizzazione delle banche non convinceva tutta l'opinione pubblica Americana e infatti «Roosevelt met with severe criticism from the liberals and the progressives for not nationalizing the banks during the period of crisis». Tuttavia «Franklin Roosevelt did not believe in a government-owned and operated bank. He believed that depositors should be protected against bad bankers, that banking should be strictly supervised, and that the ethics of banking should be maintained». Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., p. 99.

⁹¹ S.R. COPE, *Commercial Banking Legislation and Control*, London, Macmillan, 1938. La definizione ivi riportata è citata da S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni '30*, op. cit., il quale operando un *excursus* sulle diverse leggi europee del periodo arriva a concludere che «le leggi di questi paesi fanno parte, dunque, di un unico ciclo della vicenda istituzionale, con gli stessi caratteri» anche se ognuna ha un retroterra diverso.

⁹² S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni '30*, cit., p. 53. Mentre «nominalmente» l'intervento sul credito in Italia sembra essere più «pubblico» che altrove, in realtà osservando attentamente gli strumenti e le azioni messe in campo negli anni della crisi non appare meno incisivo l'intervento messo in campo dal *New Deal*: un massiccio ricorso a prestiti pubblici, la creazione di *administration* deputate a risolvere i vari mercati creditizi, fecero sì che «during the 1930s» soltanto l'avvento delle «*New Deal credit agencies saved the private money markets*». Cfr. J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 102.

avvio dalle contingenze create dalla crisi economica⁹³, e in particolare dalla crisi di quelle istituzioni finanziarie che fino ad allora avevano operato decisamente lontane dallo sguardo dei pubblici poteri e dell'opinione pubblica in generale, che tuttavia si risolse in una serie di interventi che finirono per rappresentare non solo la risposta contingente alla crisi del mercato e del capitalismo tradizionale, ma «ebbero una più profonda ed ampia influenza, spostando definitivamente dalla mano privata a quella pubblica le principali decisioni finanziarie»⁹⁴. Anche in America, infatti, si assiste a quella traslazione dal privato al pubblico che, sotto vari aspetti e con varie forme, permise di ripensare integralmente le coordinate giuridiche (e politiche) dell'economia tanto da poter affermare che *«the New Deal rewrote the political economic constitution»*⁹⁵.

Ed allora è possibile vedere negli anni Trenta un comune “laboratorio” di strumenti giuridici nuovi, chiamati a definire quel rapporto tra diritto ed economia non più affidabile alla reciproca non interferenza: la crisi economica rappresentò un fattore equalizzante chiamando tutto il mondo ad immaginarne soluzioni; la contemporaneità di tali reazioni rappresentò sicuramente una causa e, al contempo, un vettore dello scaturirsi di un “forza imitativa”

⁹³ Cfr. H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal ...*, cit., p. 113.

⁹⁴ S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni '30*, cit., p. 43. Cassese aggiunge ancora: «in un decennio, il panorama legislativo è cambiato: paesi che avevano lasciato il sistema bancario nell'area retta dal diritto commerciale, adottano leggi speciali, che riservano uno *status* particolare alle aziende di credito; paesi che avevano precedenti leggi bancarie, rendono i controlli più stringenti». Ivi, cit., p. 44. Tale trasformazione, ricorda Cassese, era avvertita anche dai contemporanei di cui riporta alcuni brani come ad esempio: *«the trend towards greater State participation and control is [...] to be observed not only from the statutes of many central banks, but also from increased State intervention in matters of monetary and banking policy and increased State pressure on central banks for direct and indirect accommodation. This trend towards increased State intervention and pressure commenced in 1930 under the stress of the world-wide depression and its aggravation by the financial crisis in Central Europe in the middle of 1931, and was accentuated by the suspension of the gold standard over almost the entire globe»*. Cfr. M.H. DE KOCK, *Central banking*, London, King, 1939, (ivi, cit., p. 51).

⁹⁵ J. M. BUCHANAN, *The Economic Constitution and the New Deal; Lessons For Late Learners*, in G.M. WALTON (ed. by), *Regulatory Change in an Atmosphere of Crisis: Current Implications of the Roosevelt Years*, Academic Press, New York, 1979, cit., p. 13. Buchanan sostiene, che *«the economic legislation of the 1930s and 1940s changed the basic “rules of the game” whether or not these changes may be discussed in narrow, legalistic meanings»*, e che ciò abbia comportato l'affermazione di un modello nuovo e “moderno” a tal punto che ancora oggi *«we are living with the results»*. E infatti, negli anni Trenta *«there did emerge a basic change in the monetary constitution, one that has survived the tests both of time and of critical evaluation. Although it did not seize the day and create a full-reserve banking structure, the Congress in 1933, went for the next – best option and introduced governmental – insurance of bank deposits [...] . Deposit insurance has modified the economic history of the half-century more than many other measures, and it stands in an extremely confined set of institutional changes that must be adjudged to have proved beneficial»*. Cfr. Ivi, cit., p. 17.

tra le varie esperienze⁹⁶, finendo per condurre in molti casi alla realizzazioni di modelli di capitalismo regolato, basati su strumenti di controllo tecnico-amministrativi.

Il risultato di questo processo mondiale, nei diversi contesti e con diversi gradi di incidenza, non fu affatto irrilevante per l'evoluzione degli assetti politici, giuridici e istituzionali degli anni a seguire: «con queste novità, si modificò la costituzione economica. Da allora infatti, l'attività degli organi centrali del sistema bancario non può più essere considerata estranea e indipendente dagli indirizzi governativi»⁹⁷.

2. *Il New Deal tra governo dell'economia e collaborazione degli industriali: l'esperienza della NRA.*

L'emergenza scatenata dal crollo di *Wall Street* non aveva compromesso solamente il sistema finanziario americano: a necessitare di un intervento sostanziale – seguendo il disegno *newdealista* delle «tre R» – era anche il settore produttivo e commerciale, la cui ripresa rappresentò un capitolo successivo e per certi aspetti complementare alla riforma del credito già analizzata, un tentativo di affermare in maniera organica e non frammentaria la rilevanza del ruolo del governo in economia o, meglio ancora, del governo dell'economia. Non a caso l'esperienza di maggior rilievo del c.d. *early New Deal*, quella *National Recovery Administration* (NRA) da molti considerata il segno più incisivo del tentativo di riforma sistematica, non solo economica ma anche giuridico-istituzionale portata avanti da Roosevelt, fu il prodotto normativo di quella parte dei teorici del *New Deal* che ritenevano ogni attività economica oramai un «*business affected with public interest*»⁹⁸. Lo stesso Roosevelt non esitava a riporre in tale iniziative le proprie aspirazioni per una riforma del capitalismo americano destinata – nelle intenzioni dei suoi ideatori – a risolvere e sopravvivere alla crisi in atto: «la storia» – affermava enfaticamente Roosevelt – «probabilmente registrerà il *National Industrial Recovery Act* come il

⁹⁶ Come ci ricorda ancora una volta Cassese, «indipendentemente dalla situazione di partenza e dalla soluzione adottata [...] e indipendentemente dal regime politico vi furono molti elementi comuni nelle soluzioni adottate» S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni '30*, cit., p. 56.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Non a caso nel commentare la legge istitutiva della NRA si sottolineava da più parti come «*the legal concept of a "business affected with a public interest" has been expanded to include every trade and business*». Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 2. Il tema del «*business affected with public interest*» è estremamente rilevante per il dibattito giuridico dell'epoca e tenteremo di soffermarci in seguito. Per adesso ci limitiamo a segnalare, tra i tanti del periodo, il testo B.A. JAVITS, *Business and the Public Interest. Trade Associations, the Anti-Trust Laws and Industrial Planning*, New York, The Macmillan Company, 1932.

decreto di legge più importante e lungimirante che sia stato approvato dal Congresso americano. Esso rappresenta un supremo sforzo diretto a stabilizzare per sempre i molti fattori che costituiscono la prosperità della nazione, ed a mantenere fermi i livelli (*standards*) americani»⁹⁹.

Emanato il 16 giugno 1933, il NIRA si componeva di tre titoli rispettivamente dedicati al ripensamento delle relazioni industriali, alla realizzazione di opere e lavori pubblici, e alle conseguenze di queste previsioni sulle altre iniziative già messe in atto dal governo come, ad esempio, la RFC¹⁰⁰. Ciò di cui ci preme trattare, tuttavia, è soltanto la prima parte della legge – intitolata «*Industrial Recovery*» – con tutte le sue conseguenze giuridiche, sia teorico-costituzionali che politico-amministrative. Infatti, è proprio la prima parte del NIRA, dedicato a industria e commercio, che rappresenta quel «*supreme legislative effort for rehabilitation of trade and industry*» di portata storica negli equilibri giuridici ed economici degli Stati Uniti, mai fino ad allora realmente interessati (per lo meno in tale forma e importanza) da misure specifiche di governo dell'economia¹⁰¹.

⁹⁹ F.D. ROOSEVELT, *La nostra strada*, cit., p. 101.

¹⁰⁰ Per il testo completo della norma e una breve analisi si rinvia a F.E. HOSEN, *The Great Depression and the New Deal*, cit., p. 194 e segg. Si segnalano fin da subito, inoltre, i numerosi volumi sul NIRA editi contemporaneamente all'emanazione della norma, in particolare il già citato M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, ma anche B.S. KIRSH, *The National Industrial Recovery Act – An Analysis*, New York, Central Book Company, 1933, e C.L. DEARING (et. al.), *The ABC of the NRA*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1934. L'indagine da noi effettuata è limitata alla sola prima parte della norma anche perché la seconda, spesso analizzata e osservata come esempio della politica keynesiana di Roosevelt, da un punto di vista giuridico non rappresentava altro che un elemento complementare e contingente del programma di *relief*: «lo scopo del programma federale di opere pubbliche è di riportare le opere pubbliche ancora una volta ad un livello abbastanza vicino al normale». Al contrario, la NRA non sembrava nascere con funzione solo contingente ma le sue previsioni «sono designate a promuovere un funzionamento più salutare e più normale del sistema economico nel futuro» e in particolare «i contributi permanenti che il *Recovery Act* offre alla nostra economia nazionale si collocano in due direzioni: per prima cosa verso condizioni di lavoro migliorate e secondariamente nella prospettiva di eliminare alcuni dei mali e delle perdite causati da una concorrenza antieconomica e spietata», tutte elementi esposti – come vedremo – nel Titolo I della norma. Si precisa in particolare che «l'*Act* offre un vantaggio corrispondente all'industria permettendo una regolazione cooperativa della concorrenza, sotto l'opportuna supervisione del governo, al fine di proteggere la comunità» J. DICKINSON, *Il programma di Recovery*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980, cit., p. 24.

¹⁰¹ Era opinione diffusa, infatti come «*hitherto the government had intervened in business in a piecemeal and isolated fashion. By this statute it embraces within its collective control all trade and industry*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 2. Non era solo il G. a sostenere tale impostazione, come si vede nella ricostruzione offerta da Javits: «*The government, for example, understands very little with respect to the use of its credit resources to help industry in its efforts to relieve unemployment, to "stabilize", and to create the new wealth which the country must have in order to progress. It is only when the situation becomes appalling and unbearable in some particular industry that the government begins to look into the*

Ed infatti la norma si apriva con una vera e propria «*Declaration of Policy*» (*Section 1*) in cui, riconoscendo l'emergenza economica in cui si versava, si affermava la necessità di un intervento da parte del Congresso al fine di rimuovere gli ostacoli che limitavano la ripresa del «*interstate*» e del «*foreign*» *business*, e per conseguire un più elevato benessere pubblico («*general welfare*») attraverso l'organizzazione della produzione per mezzo della collaborazione delle sue componenti (lavoro e *management*). Tale coordinamento sarebbe avvenuto sotto la guida del governo, e in particolare attraverso la creazione da parte del Presidente di nuove «*administrative agencies*» a cui lo stesso poteva delegare anche le proprie funzioni e poteri. Compito principale di questa nuova amministrazione era il favorire e governare la stesura di «*Codes of fair competition*» ossia quegli accordi tra gruppi di industriali e lavoratori («*trade or industrial associations or groups*») chiamati a regolare e uniformare lo svolgimento delle attività nei diversi settori produttivi e che una volta approvati dal Presidente, qualora si fosse appurato che essi non imponevano limitazioni alla partecipazione e all'ingresso al gruppo e non promuovevano monopoli o discriminavano le piccole industrie, assumevano efficacia *erga omnes* permettendo la sospensione nei loro confronti delle limitazioni previste dallo *Sherman Act*¹⁰².

La norma si fondava quindi sul presupposto, prima ignorato o persino criminalizzato, della cooperazione tra produttori e con i produttori, tanto da poter essere definita una vera e propria «*Magna Charta of business coöperation*»¹⁰³. Tra le molte innovazioni che introduce essa affidava soprattutto un potere inedito alla figura del Presidente, oltre a riconoscere e incoraggiare per la prima volta l'associazionismo e la contrattazione collettiva di lavoratori e imprese, ma soprattutto, prevedere la creazione di una nuova amministrazione incaricata di coordinare e controllare il mondo produttivo americano. Se tale istituto – astrattamente deputato, come vedremo, a ricondurre tutte le attività economiche del Paese sotto un controllo più o meno incisivo del Governo – nasceva come figura emergenziale, dalla durata limitata e

possibilities of working out some of the problems which in reality are not peculiar to that industry alone, but are a part of the whole scheme of things. B.A. JAVITS, *Business and the Public Interest*, cit., p. 36.

¹⁰² La *Section 3* intitolata «*Codes of fair competition*» prevedeva infatti che dopo l'approvazione del codice il suo contenuto diveniva lo *standard* per tutta la categoria e le violazioni di esso erano perseguibili dalla *Federal Trade Commission*; Ma era soprattutto la *Section 5* che prevedeva una esplicita «*Exemptions from anti-trust*».

¹⁰³ M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 3.

prevista dalla sua legge istitutiva in due anni¹⁰⁴, essa lasciava intravedere un più ambizioso tentativo di affrontare l'intera riorganizzazione dell'economia americana approfittando, invero, dell'emergenza in cui versava il Paese¹⁰⁵. E l'impatto del NIRA sulla ripresa industriale fu notevole, interessando molti settori produttivi e intervenendo sull'occupazione e sulle condizioni lavorative di milioni di americani, cosa che permise ad alcuni osservatori – i più favorevolmente colpiti dal provvedimento – di concludere che «*the NRA is the most colossal creation of the New Deal. Its place in the recovery program of the government is preëminent*»¹⁰⁶. Nel poco tempo occorso (i famosi «*hundred days*») il Governo Roosevelt aveva introdotto una serie di provvedimenti che lasciava spesso attoniti gli osservatori, dato che nuove leggi sembravano aver creato nuovi poteri e modelli giuridici, così come nuove amministrazioni e forme organizzative, per permettere all'ordinamento di mantenere il passo del rapido cambiamento socio-economico che si stava affrontando, con la più immediata conseguenza di percepire uno sgretolamento dei rassicuranti e fino ad allora ben definiti confini giuridico-costituzionali. Non si poteva non notare come la più che centenaria carta costituzionale americana fosse adesso messa pesantemente in discussione dal *New Deal* costringendo la dottrina giuridica ad interrogarsi sulla natura e sulla ammissibilità di tali “forzature”:

*«Will constitutional restraints and limitations remain basic elements of law with dynamic force actually governing society or mere formal declarations? Can constitutional restraints and limitations be construed and applied a not to be a barrier to welfare and justice and progress?»*¹⁰⁷.

La sfida che si trovavano ad affrontare i giuristi americani, era quella posta dal *Chief Justice* della *Supreme Court* Hughes, il quale aveva già in passato sottolineato la necessità di

¹⁰⁴ È la *Section 2* che stabilisce come la vita delle nuove *agencies* create dal Presidente fosse limitata ad un periodo di due anni o comunque non superiore alla fine della dichiarata emergenza.

¹⁰⁵ Una tale opportunità non sfuggiva neanche agli osservatori coevi: «*The Act is an emergency measure limited by its express terms to two years. However, if the diagnosis on which it rests is valid, and if the remedies which it seeks to apply are sound, it is addressed not merely to the emergency but to certain continuing and long-run problems which the emergency serves to bring out and set in sharp relief*». Cfr. J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXIII, No. 7 (November, 1933), cit., p. 1096.

¹⁰⁶ Impatto concreto del Nira è enorme, soprattutto per quanto riguarda la regolamentazione del lavoro e dell'occupazione; come riporta il Gallagher dopo appena un anno dall'entrata in vigore della disposizione «*more than 15,000,000 workers now have their daily occupations governed by Codes of Fair Competition*». Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. X.

¹⁰⁷ *IVI*, cit., p. VIII. Aggiunge ancora Gallagher: «*Constitution is on trial. Its restraints and limitations on legislative and executive action are under strain and test which they will emerge either inert and innocuous or with renewed vitality and vigor*».

trovare un equilibrio tra la tutela delle libertà e dei diritti individuali e la salvaguardia dell'interesse e del benessere collettivo. Cominciava, inoltre, a farsi largo la consapevolezza che era impossibile continuare a concepire il diritto come un'entità autonoma e astratta, lontana dal contesto in cui si doveva calare; cominciava a essere sempre più chiaro come il diritto non poteva più rifiutarsi di fare i conti con un'altra scienza sociale: l'economia. E se per la scienza giuridica questa contaminazione appariva necessaria¹⁰⁸, ancora di più la rilevanza dell'economico era destinato a divenire un elemento comune e ricorrente dell'intero Novecento per quanto riguardava e avrebbe riguardato le politiche pubbliche: «*It is possible to be an economist without being a statesman, but you cannot be a statesman without being an economist*»¹⁰⁹.

2.1. *Sfide inedite, mezzi inediti: le questioni giuridiche sollevate dal NIRA.*

Persino una rapida ricognizione della legge come quella appena svolta disvela in realtà la quantità di questioni giuridiche controverse in essa racchiuse: si tratta di problemi tanto di carattere specifico, quanto e soprattutto di teoria generale del diritto. La scienza giuridica statunitense, assediata dall'emergenza economica, si trovava ormai costretta a fare i conti col cambiamento e il ripensamento dei propri strumenti interpretativi tradizionali:

«*The new legislation opens a limitless field for inquiry in the application of basic law. It will be extremely difficult to work out solutions with the old tools of precedent and analogies*»¹¹⁰.

E mentre a lungo la storiografia ha letto le vicende della grande depressione degli anni Trenta soprattutto come eventi sostanzialmente legati all'evoluzione del pensiero economico e delle dottrine politiche, in realtà la dimensione eminentemente giuridica della vicenda non sembrava sfuggire agli osservatori contemporanei, quanto meno a quelli americani¹¹¹. Non

¹⁰⁸ Illuminante in proposito quanto afferma Gallagher: «*Great jurists today must be sociologists and economists*». Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. IX.

¹⁰⁹ La citazione è persino più risalente e ci permette di sottolineare ancora una volta come questa evoluzione verso forme nuove dei rapporti diritto-economia non sia avvenuta in modo istantaneo ma abbia risentito degli eventi storici più rilevanti della prima metà del Secolo, e in particolare prima fra tutti, della guerra mondiale. Cfr. V. MORLEY, *Recollections – Vol. I*, New York, The Macmillan Company, 1917, cit., p. 138.

¹¹⁰ M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 109.

¹¹¹ Numerosi furono gli interventi nelle riviste giuridiche americane a commento del NIRA; su tutti si menziona qui l'approfondito *Some Legal Aspects of the National Industrial Recovery Act*, in *Harvard Law Review*, Vol. XLVII, No. 1 (November, 1933), pp. 85-125. La legge rappresentava una vera e propria sfida per la scienza

fosse altro perché le previsioni del NIRA dovevano fare i conti con la Costituzione americana, il cui modello di organizzazione dei poteri non poteva rimanere indifferente rispetto alla improvvisa moltiplicazione della delegazione, ma anche di forme nuove dell'attività legislativa e dell'azione amministrativa. E il problema della costituzionalità *tout court* della nuova disciplina giuridica delle relazioni industriali astrattamente prevista dall'intera norma, prima ancora che delle sue singole disposizioni, era un problema che chiamava in causa questioni di teoria costituzionale, portando alla luce la tradizionale dialettica del costituzionalismo americano tra chi, nell'applicazione del dettato costituzionale, sosteneva la prevalenza del c.d. «*originalism*» e chi invece auspicava l'affermazione di una «*living constitution*»¹¹². E se molti ritenevano che «*a constitutional decision to be right must be consonant with the spirit of the times*», ciò che sembrava caratterizzare, *in primis*, lo spirito del tempo e, di conseguenza, l'essenza delle previsioni del NIRA, era la situazione emergenziale in cui essa aveva visto la luce¹¹³. Il carattere transitorio, di durata biennale, della organizzazione ivi messa in piedi, evidenziava la correlazione con la crisi e la necessità contingente di combattere bancarotte e disoccupazione stimolando la produzione, eliminando la «*unfair competition*», e innalzando i livelli di tutela per i lavoratori¹¹⁴. La natura di «*emergency legislation*» del NIRA sembrava quindi permettere agli occhi

giuridica come evidenziato da Dickinson: «*The time is here for the public and the profession to recognize that the programme of recent readjustment legislation has properly legal aspects, and to give them due considerations*». Cfr. J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, cit., p. 1095.

¹¹² Nel testo di Gallagher si dava conto di questo confronto tra i due modelli interpretativi e si sottolineava la rilevanza di un più moderno, a suo avviso, approccio evolutivo: «*recent decisions and accepted legal philosophy emphasize the living and adaptable nature of the Constitution. It is a living document made for a changing society with provisions that must adapt themselves to changing conditions and changing needs*». Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 114.

¹¹³ La giustificazione principale per l'approvazione del NIRA e delle sue misure eccezionali fu la situazione drammatica di crisi in cui versavano i settori economici americani tutti ancora interessati da una massiccia disoccupazione e deflazione dei prezzi e del resto «*only in the impelling stress of a grave economic emergency could the successive sections of this measure be deemed necessary*». Per questo molti sottolineano come «*the Recovery Act is emergency legislation. [...] The law was framed under the impelling pressure of a crisis*». IVI, cit., p. 3 e 118. La speranza di un'economia che si riprendesse da sé era risultata vana, l'intervento in forme qualitativamente e quantitativamente nuove era ormai un'esigenza sentita e raccolta da molte parti. La disciplina nasceva così nell'emergenza e per l'emergenza ma trovava i suoi fondamenti e appoggiava le sue strutture su schemi già presenti nel passato: *Federal Trade Commission, Interstate Commerce Commission*, legislazione bellica, etc. Cfr. C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., p. 7.

¹¹⁴ Per chi guardava con favore all'avvento del NIRA era questa ricerca di una disciplina «*fair*» del lavoro e della produzione a rappresentare il cuore del provvedimento e a ancor più interessante era il mezzo immaginato per conseguirla: «*to accomplish these purposes, the law contemplates industrial self-regulation by management and labor, under governmental supervision*». B.S. KIRSH, *The National Industrial Recovery Act – An Analysis*, cit., p. 15.

dei giuristi un'interpretazione diversa delle questioni di costituzionalità astrattamente sollevabili intorno alla legge:

«The fact that there is an “emergency” has been given as a reason for extending the powers of Congress. Emergencies are not mentioned in the Constitution. They have, however, been recognized by the Supreme Court as creating a state of facts in the light of which Congress or the states can exercise their powers in ways which they could not exercise them under other states of facts»¹¹⁵.

Proprio nell'espansione di alcuni poteri rispetto ad altri, che uno stato di emergenza poteva quanto meno giustificare, si tendeva a ricondurre l'ampia delega al Presidente prevista dall'*Act*, che ne faceva il titolare di un potere discrezionale la cui misura non aveva precedenti in tempi di pace nell'equilibrato meccanismo giuridico-costituzionale americano: *in primis*, l'autorità di emanare i *codes of fair competition*, non solo «voluntary» ma anche «mandatory», e quella di garantirne l'attuazione così come la possibilità di modificarli e revocarli prevista dalla *Section 10*; inoltre ai sensi della *Section 6* al Presidente era affidato un controllo assoluto sopra l'organizzazione industriale e commerciale del Paese, nei confronti della quale otteneva un inedito potere di intervento per coordinare al meglio, nell'interesse nazionale, la produzione; infine, e non meno importante, la creazione di una nuova macchina amministrativa da lui direttamente dipendente e legittimata alla attuazione di questo disegno di politica economica.

Così facendo si veniva a delineare un vero e proprio «uncontrolled discretionary power upon the President», che non poteva non condurre la scienza giuridica statunitense a porsi un primo interrogativo specifico: «*Are these delegations of power too broad to be constitutional?*»¹¹⁶.

Alla domanda, secondo alcuni, si doveva necessariamente rispondere mettendo al centro l'emergenza¹¹⁷: tempi di crisi, infatti, richiederebbero sempre e di fatto un accentramento

¹¹⁵ C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., p. 27.

¹¹⁶ M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 167. «Under the Recovery Act» – proseguiva Gallagher – «the question is a grave one: has Congress here delegated to the President what is distinctly and concretely legislative power, in violation of that principle of separation of powers which is of the very essence of the structure of the Federal Government? Congress in this statute has announced the legislative purpose in the most general terms. Reference to general welfare and to broad objectives of the statute are the only standards set up by the law for the making of rules and regulations for the control of industry. Practically unlimited discretion is vested in the President to make rules and regulations defining offenses punishable by fine and imprisonment». *IVI*, cit., pp. 166-167, 169.

¹¹⁷ Era questa, ad esempio, la principale giustificazione portata a sostegno della sua tesi da Gallagher: «Again the attitude and reasoning of the Supreme Court with respect to this phase of the Recovery Act will no doubt be conditioned by the emergency. In determining the validity of the broad and drastic powers transferred to the President that court will be moved

di poteri, una leadership forte che nel sistema americano – non vi era dubbio – doveva essere assunta dalla figura presidenziale. Era pertanto nell’interesse del Paese che il Congresso, riconoscendo la situazione di fatto che affliggeva la società, aveva non soltanto la possibilità ma persino il dovere di dare una risposta efficace attraverso un’espansione dei poteri dell’esecutivo e delle funzioni dell’amministrazione¹¹⁸. Alla luce di tutto ciò, del resto, non sembrava mancare tra gli osservatori la consapevolezza – come vedremo anche in seguito – che tali disposizioni avrebbero potuto comportare un vero e proprio stravolgimento costituzionale:

«This is potential dictatorship by statute. Here is the power to dictate the economic life of the whole nation»¹¹⁹.

Tuttavia, si tendeva a sottolineare come anche da parte della stessa Corte Suprema vi fossero state già in passato aperture a quell’interpretazione per cui l’interesse alla tutela del

by its own imaginative insight into the grave conditions that confronted the country in the month of June, 1933. Its final reasoning and conclusion may be that under the conditions then confronting the country there was an imperative need for immediate administrative and executive action of the character authorized by the statute; that the vesting of wide and discretionary powers of action was therefore a necessary and rational decision for the Congress to make if legislation was directly and effectively to deal with actual conditions». IVI, cit., p. 171.

¹¹⁸ Se infatti è cosa nota che *«times of crisis undoubtedly require enlarged executive power and functions»*, era già presente nella cultura Americana la tendenza a rivolgersi ad una figura di riferimento capace di concentrare su di sé responsabilità e poteri per affrontare l'emergenza: *«in a crisis extraordinary powers must be concentrated in the President and to him the country must look for moral and intellectual leadership»*. Non si temeva neppure che ciò comportasse o potesse comportare una distorsione del sistema americano, poiché non bisognava ignorare la possibilità di delegare un potere e una funzione tra le prerogative del Congresso se ciò fosse ritenuto il mezzo più idoneo al risultato, e pertanto la funzione parlamentare rimaneva centrale: *«Congress has the primary responsibility for determining the solution of the problems which overshadow the nation. What form of regulations of industry will succeed the Recovery Act? What economic policy will be adopted? What new organs of government will be created to administer a regulative policy? How will the powers of taxation, borrowing and spending by the Federal Government be exercised? These are problems for Congress»*. IVI, cit., p. 172.

¹¹⁹ IVI, cit., p. 10. Gallagher sottolineava però come *«at the time of the writing of these pages this extraordinary power has not been exercised, but while no involuntary code has been imposed, the provisions for codes by compulsion are having a definite influence on the framing of all codes»*. Se pur senza effetti concreti la previsione di un simile potere rappresenterebbe, tuttavia, non solo un deciso segnale di cambiamento nelle dinamiche tradizionali tra Governo ed economia, tra pubblico e privati, ma costituirebbe anche in maniera concreta e nel caso specifico una forte leva da parte dei pubblici poteri per imporre ai singoli operatori privati la partecipazione a questo processo di “concertazione” dell’economia immaginato dal NIRA, una vera e propria *«Sword of Damocles»* del Governo sugli industriali. Per Dickinson, al contrario, il problema di una deriva autoritaria imposta dalla norma non sembrava trovare alcun fondamento (per lo meno giuridico) in quanto non vi era nelle disposizioni alcuna previsione di poteri nuovi o la trasformazione dei tradizionali confini statuali ma soltanto la possibilità di adattare i poteri già previsti alla realtà contemporanea: *«While it vests great powers in the President, those powers are at every moment subject to the control of, and can at any moment be withdrawn by the Congress acting in response to public sentiment. There is no hint of dictatorship and such apparent extension of national power at the expense of the states as the Act may bring about represents only the extension to national proportions of problems and concerns which once were confined within the state boundaries»*. J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, cit., p. 1101.

bene pubblico in condizioni particolari poteva consentire forme straordinarie di potere¹²⁰, anche se ciò doveva necessariamente arrestarsi di fronte al rischio di eccessiva arbitrarietà da parte dell'esecutivo e di conseguenza rispettare comunque quei confini invalicabili tra i diversi poteri costituzionali, primo fra tutti la necessità del controllo giurisdizionale e la tutela di alcuni diritti individuali come la proprietà:

«Restraints on legislative and executive action are not suspended by any exigencies of government. No emergency justifies the denial or curtailment of liberty or the destruction of property by measures that are unreasonable or arbitrary»¹²¹.

I pilastri dell'ordinamento statunitense, infatti, rimanevano e dovevano rimanere comunque ben saldi: la dualità e pluralità amministrativa e giurisdizionale, con i suoi distinti livelli federale, da un lato, e statale, dall'altro; la consacrazione della libertà individuale e della proprietà, entrambe garantite dal rispetto del principio del *due process*; la separazione e l'equilibrio tra legislativo ed esecutivo e la delegazione di potere a loro riconosciuta ma rigidamente disciplinata dalla costituzione¹²². Erano questi, del resto, i quesiti specifici di costituzionalità che da più parti ci si poneva intorno alle previsioni del NIRA, e che facevano sorgere dubbi – emergenza o meno – intorno alla sua compatibilità con l'intero sistema americano. Il quesito era rilevante anche e soprattutto per chi – come gli stessi Gallagher e Dickinson, ora citati – tendeva a riconoscere la costituzionalità del NIRA e delle innovazioni da esso introdotte a prescindere dalla natura emergenziale di tale normazione, riconoscendo invece proprio nella natura vivente della costituzione la ragione per l'accoglimento di strumenti idonei a prendere in considerazione i mutamenti sociali in atto: da tale osservatorio non sarebbe

¹²⁰ Era, ancora una volta, soprattutto lo stato di necessità ed emergenza ad aver offerto il fianco ad interpretazioni di tale tenore: *«The existence of a financial crisis or economic emergency has in a number of important instances, in the opinion of the Supreme Court, justified an extraordinary and unprecedented exercise of powers for the protection of the public welfare»*. Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 120.

¹²¹ Se, da un lato, si sosteneva apertamente che *«a grave emergency requires emergency legislation. Extraordinary evils demand extraordinary remedies»*, poiché solo così era possibile *«to save the economic system from deeper chaos, if not destruction»*, dall'altro, il ricorso a tali *«unheard of exercises of powers»* non doveva prestarsi ad una deriva autoritaria: *«It is perfectly clear that the existence of an emergency does not clothe the government with arbitrary power. It does not vest in Congress a supreme unlimited power to legislate for the public welfare. The reasonableness and necessity of all legislative remedies for a depression must be reviewed and passed upon by the courts. If regulations of business and restrictions on freedom of action of the citizen are arbitrary or unreasonable, if they are not in fact required by actual conditions or public necessity, they will be held an invalid exercise of power and annulled»*. IVI, cit., pp. 122 e 123 e 127.

¹²² IVI, cit., pp. 127-128.

stata pertanto la natura transitoria delle disposizioni del NIRA a sancire la compatibilità col dettato costituzionale del disegno ivi tracciato, quanto piuttosto la necessità di rispondere alle esigenze nuove economico-sociali che avrebbero dovuto indurre (la Corte e la dottrina tutta) ad offrire una diversa interpretazione delle norme costituzionali stesse:

«The constitutional issues raised by the Recovery Act challenge our legal thinking to disclose whether it is organic and living, or merely mechanical, verbal and restrictive»¹²³.

Anche perché, seppur emergenziale e transitorio, il disegno tracciato dalle previsioni di legge non nascondeva la propria volontà progettuale di affermarsi quale tentativo permanente di riorganizzazione economica¹²⁴. Ecco che diveniva necessario rintracciare il fondamento di costituzionalità del NIRA non soltanto nella “vitalità” della costituzione o addirittura nella “emergenzialità” della misura introdotta, bensì nelle tradizionali forme costituzionali della delegazione già presenti nel sistema americano e che adesso tornano in gioco, esattamente come nel caso delle *government corporations*, sotto spinte e con forme innovative.

In tal senso, il richiamo presente nel preambolo – nella c.d. «*Declaration of policy*» – alla «*welfare clause*» e alla «*commercial clause*», riportava la discussione intorno alla ammissibilità della delegazione di potere su un campo “normalmente” costituzionale, a prescindere dalle condizioni di fatto ed eccezionali. È, infatti, attraverso queste che diviene possibile riconoscere la

¹²³ J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, cit., pp. 1100-1101. Aggiungeva inoltre Dickinson: «*The question is simply whether our legal thinking shall march in step with the developing institutions to which it is to be applied, or whether on the other hand it shall persist in an opposite direction and meet that development in head-on collision. Perhaps never before has the challenge been bolder or more clear, because never before has the issue been fraught with such consequence to the national welfare. It is a challenge to which all that is best and most resourceful in our legal thinking must rise, for on the successful meeting of it depends the possibility of making constitutional government compatible with the civilization which our machine industry has built about us*». Era anche Gallagher a sostenere una tale identica convinzione: «*A grave financial crisis and economic emergency of unparalleled magnitude and severity, threatening the whole industrial structure, existed at the time of the passage of the Recovery Act. Does this fact affect its constitutional validity? I believe we can answer this question in the affirmative, without subscribing to the theory that the Constitution is one thing during an emergency and something different during more normal times. That the Constitution is not changed under the impact of a crisis was forcefully stated many years ago by the Supreme Court*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., pp. 117-118.

¹²⁴ Degli autori analizzati fino ad ora, tutti con un atteggiamento di apertura nei confronti di questa normazione del *New Deal*, è Kirsh quello che maggiormente sostiene la portata progettuale del NIRA: «*Whether this legislation, written with a definite time limitation as an emergency measure, represents a permanent revision of the historic American attitude toward industrial questions, whether it ushers in a collective trend in our economic system, will depend upon the experience of business, labor and the public in the administration of the Act, but it would seem logical that this is the beginning of some form of nationally planned economy of a character best conforming to American social thoughts*». B.S. KIRSH, *The National Industrial Recovery Act – An Analysis*, cit., pp. 15-16.

competenza legislativa del Congresso in materia di industria e commercio, da un lato, e la legittimità della delegazione all'esecutivo di poteri e funzioni per la loro attuazione, dall'altro. L'obiettivo "costituzionalmente lecito" del NIRA consisteva essenzialmente nella salvaguardia dell'ordine e della struttura economica del Paese¹²⁵. Quella della regolazione in materia economica non era, del resto, una soluzione inedita, essendo prerogativa oramai consolidata del Congresso e confermata paradossalmente proprio da quelle norme antitrust che col NIRA si mirava ad abolire:

«It is within the precedents and supported by the broad constitutional principle that in order to make effective the exercise of an existing power, Congress may reach out and not merely regulate but prohibit conduct which it otherwise could not touch at all»¹²⁶.

Per di più, la particolare necessità di trovare una soluzione alla crisi economica in funzione dell'interesse nazionale metteva in gioco la centralità dei compiti governativi in materia di organizzazione e regolazione di tutta l'economia americana. Difatti, l'estensione dei poteri federali su tutto il *business* dipendeva dall'affermazione di quel *public interest* che la crisi aveva contribuito a disvelare come elemento intrinseco di qualsiasi attività economica:

¹²⁵ Era questo – si sosteneva – l'obiettivo primario della disciplina giuridica della produzione e del commercio: «*The view of the administration is that it was necessary for Congress to take jurisdiction over all business under the existing emergency in order to save and safeguard the economic structure upon which the welfare of the country depended*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 134.

¹²⁶ J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, cit., p. 1099. Dickinson sostiene fermamente l'esistenza di tale potere del Congresso di intervenire sulle leggi antitrust e di conseguenza di ingerirsi in ogni forma di *business* sia «*interstate*» che «*intrastate*»: «*the Anti-Trust Laws themselves embody the theory that Congress may regulate interstate commerce to effectuate an economic policy. If it may do so in pursuance of the policy of promoting competition, it would seem to follow that it may also do so to restrain the excess of competition*». Dickinson sostiene ancora una volta come sotto la «*commerce clause*» possa tranquillamente riposare la costituzionalità del NIRA a prescindere dalla sua pretesa natura emergenziale: «*This fundamental doctrine [...] would seem to cover fully the regulatory features of the Recovery Act, and to authorize such control over intrastate commerce as may be necessarily involved in the effective application of the Recovery Act to interstate commerce. There is therefore no need to rest the constitutionality of the mandatory provisions of the Recovery Act on any special doctrine of "emergency" powers*». Ciò contribuiva a stimolare un ripensamento necessario dei criteri interpretativi della Costituzione alla luce dei mutamenti sociali ed economici del tempo, al fine di rendere la Costituzione stessa uno strumento più efficace nel tutelare l'interesse comune dei cittadini, un interesse che non poteva ignorare la regolazione dell'economia: «*The determination of the constitutionality of the Recovery Act will require a painstaking and exhaustive study of all the social and economic phenomena involved in the emergency during which the measure was enacted, a close analysis of all of the provisions of the Act itself, a decision as to whether or not the Act is within a granted power of Congress, a decision as to whether the provisions of the Act were at the time of its passage necessary and reasonably designed to regulate commerce and thereby protect and promote the welfare of the people*». IVI, cit., p. 1100.

«in the present emergency practically all businesses have become “affected with a public interest” »¹²⁷.

È intorno a questa nozione di «*business affected with public interest*» che il dibattito statunitense (non solo della scienza giuridica, ma anche quello pubblico e legislativo) ha fatto ruotare le varie posizioni in merito alla necessità di ripensare le disposizioni sulla concorrenza¹²⁸. L’abolizione della disciplina antitrust, o comunque un suo ripensamento, era ritenuta un momento necessario per permettere il superamento della crisi economica: una concorrenza assolutizzata e l’esaltazione dell’individualismo economico erano il principale bersaglio critico dell’opinione pubblica americana, convinta che tali atteggiamenti avessero oramai disvelato tutti i propri limiti e mostrato – dalla prima guerra mondiale in poi – quegli effetti controproducenti che avevano condotto all’attuale depressione economica¹²⁹. Per tali ragioni nel NIRA era prevista la sospensione delle disposizioni antitrust nei confronti di tutti i partecipanti e i sottoscrittori degli accordi (*codes e agreements*) previsti dalla norma¹³⁰.

Tuttavia, sebbene fosse comunque opinione diffusa e motivo di vanto tra alcuni *new dealers* l’affermazione per cui per mezzo del NIRA si fosse posta la parola “fine” al capitolo dell’antitrust in America, sarebbe riduttivo considerare la norma in esame semplicemente

¹²⁷ C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., p. 27. Per tale ragione, si aggiungeva, veniva meno anche la ragione tipica del dualismo federale-statale americano in ordine alla competenza legislative sul commercio perché: «*intrastate business is so closely tied to interstate commerce as to permit the extension of federal control over it*». Tale impostazione veniva sostenuta anche da Gallagher che asseriva: «*all business was then affected with a public interest and all business either entered into or affected the flow of interstate commerce, and statutes embracing all trade and industry were therefore under existing conditions a reasonable exercise of the power created by the Commerce Clause*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., pp. 134-135.

¹²⁸ Cfr. C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., p. 11 e segg.

¹²⁹ Un appassionato oppositore dell’antitrust fu il direttore della NRA Johnson che nella propria opera ne dipingeva tutti gli effetti nefasti per l’economia: «*You can’t have recovery without amending the Anti-Trust Acts because you must prevent a repetition of 1922-1929. You can’t do that without control and you can’t have that control under Anti-Trust legislation. Those Acts have failed in every crisis. They had to be forgotten during the war to enable the country to defend itself. When they came back to memory in 1919, they set the stage for what happened up to 1929. They contributed to the boom and they were helpless in the crash. Without amendment, following the principles of NIRA, they will go on (as they did) to create the very condition of monopoly and erasure of individualism which they were conceived to prevent and in the future, as in the past, they will have to be abandoned in any crisis economic or military. Unless so amended, they have no place in the mechanized, highly organized and integrated civilization in which we live. There is no more vital and fundamental issue before the country than whether we are going to control modern scientific and industrial development to our use or suffer it to our destruction. The only forces that can control it are industrial self-government under Federal supervision and the only plan that has ever been presented through which that control can be applied is NRA. If we scrap NRA, it will be just like releasing on a roomful of school children a flock of mechanical man-eating Frankensteins — irresistible and ravenous. If we follow and develop and perfect NRA, it will be like harnessing them, put ting brains into their brazen skulls and driving them in a powerful team to pull us out of the mud of this morass*». H.S. JOHNSON, *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, cit., p. 188.

¹³⁰ Cfr. B.S. KIRSH, *The National Industrial Recovery Act – An Analysis*, cit., p. 27.

come una disposizione volta all'abolizione della disciplina americana dell'antitrust e una conseguente apertura nei confronti degli industriali alla libertà assoluta di adoperarsi per affermare posizioni monopolistiche o realizzare una cartellizzazione del mercato¹³¹. Al contrario, nell'interpretazione degli effetti della nuova disciplina della concorrenza, da molti l'accento venne posto piuttosto sulla "collaborazione" tra industria e governo rispetto a quel semplice accordarsi tra industrie considerato comunque ancora dannoso per il *public welfare*: ciò che si mirava a favorire nelle intenzioni del legislatore, si diceva, era una forma di cooperazione, di concertazione degli indirizzi produttivi di una determinata categoria. L'obiettivo era superare l'individualismo dello *Sherman Act* senza autorizzare, di contro, l'affermazione del monopolio (che trovava, infatti, esplicito divieto anche nelle stesse disposizioni del NIRA), ritendendo ancora fondamentale una certa misura di concorrenza del mercato – quella definita appunto «*fair*» – quale strumento per la ripresa economica del Paese¹³². Si trattava però, adesso, di una concorrenza regolata, da esercitarsi sotto l'egida e il controllo dello Stato che, rifiutando l'individualismo, si faceva garante del perseguimento dell'interesse comune e per farlo stimolava la cooperazione:

*«Under the elastic provisions of the new American law the most extensive experimentation is possible. If this is carried on as promised, we may see American economic individualism replaced gradually by a new system of national economic coordination and supervision, evolved in accordance with the requirements and the needs of the American economic system and in harmony with the country's political traditions and institutions»*¹³³.

¹³¹ Come sostenuto – ad esempio – da Kirsh: «*it would be a mistake to regard the law, on the one hand, as no more than a modification of the Sherman Anti-Trust Act in favor of producers alone, or, on the other, as a blanket permission to employers and workers to enter into mutually satisfactory agreements without regard to the interest of the consuming public. The legislation contemplates a "partnership" between government and industry*». IVI, cit., p. 17. Gallagher, al contrario, era tra coloro che celebrava la fine dell'antitrust: «*By its cooperative action under codes would be distinctly and definitely liberated from the Sherman Act and other anti-trust enactments*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 75.

¹³² Tale esigenza era comunque difesa anche dai più convinti avversori dell'antitrust ma non sempre appariva di facile attuazione: «*The Anti-Trust Acts prohibit combinations in restraint of trade. But NRA specifically permits such combinations with government sanction and supervision. There is not one single Code that is not a combination in restraint of trade, and if Codes are not permitted so to restrain trade then NIRA ought to be repealed tomorrow. It doesn't mean a thing. But both NIRA and the Anti-Trust Acts do prohibit monopoly —there is no question about that. The only real question that has been raised comes from the assertion that price agreements and combinations in restraint of trade are of themselves monopolistic. That is the very heart of the question that plagues NRA*». H.S. JOHNSON, *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, cit., p. 177.

¹³³ W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, cit., p. 108.

Si trattava di un tentativo di affermare la possibilità per tutti i segmenti della produzione (industriali e lavoratori, *in primis*, ma anche – e questo rappresenta un segnale di assoluto rilievo – il governo) di cooperare per conseguire quel *relief* dell'economia americana che avrebbe permesso, non solo di ritornare ai livelli economici e di benessere precedenti al «*black Thursday*», ma anche di ripensare in maniera organica l'intera disciplina della regolazione economica e favorire così il mantenimento di un equilibrio perduto¹³⁴.

Non è casuale che da parte di molti l'accento venga posto sulla natura volontaristica di tale previsione: la collaborazione doveva rimanere, infatti, il risultato di una libera scelta dei singoli operatori economici¹³⁵. Se, quindi, questo comportava, da un lato, una maggiore tutela della libertà individuale costituzionalmente garantita, dall'altro, rappresentava motivo di complicazione nel procedimento di formazione degli accordi volontari; specialmente la fase primigenia, quella della richiesta di un codice, costituiva «uno dei passi più difficili dell'intero processo di codificazione» alla luce del fatto che mancava negli Stati Uniti una cultura e una dimensione organizzativa collettiva degli industriali, vittime delle imposizioni dello *Sherman Act* e della disciplina antitrust che avevano cancellato un associazionismo in realtà già presente in passato¹³⁶.

¹³⁴ Ecco che riemerge il cuore del provvedimento: «*In its broad scope, the Recovery Act gives private industry the opportunity to undertake effective economic coordination, with the aid of labor, and with the sanction of the federal government. It concedes to industrialists and workers alike the lawful right to work out codes dealing with prices, production, wages and working conditions, withdrawing from these subjects the forbidding shackles of the old anti-trust laws. Initiative, in the first instance, rests with industry itself, but there is a reserved power held by the President to compel it to submit to codes of fair competition, if industry fails to grasp the opportunity or is delinquent in its social responsibilities. The free hand of industry will be stayed only where abuse or failure to act invites government action. It is intended to give industry every opportunity to govern itself*». Cfr. B.S. KIRSH, *The National Industrial Recovery Act – An Analysis*, cit., p. 18.

¹³⁵ Ciò era evidenziato consapevolmente per tutti i risvolti, anche e soprattutto di legittimità costituzionale, che comportava: «*This reliance of the statute on voluntary cooperation affords the proper starting place for any consideration of its legal structure and significance. The Recovery Act is primarily a permissive, rather than a mandatory, statute. It opens the door to certain types of cooperative action among competitors by removing from them the bar of illegality*». Il rischio di una deriva autoritaria era pertanto scongiurato anche da questa impostazione volontaristica che poneva anche sotto una luce diversa tra loro le varie previsioni del NIRA: «*The constitutional issues raised by the Recovery Act concern its mandatory as distinguished from its permissive features*». J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, cit., p. 1097, 1098.

¹³⁶ Non era assente qui, da parte di alcuni sostenitori di Roosevelt, una buona dose di retorica e propaganda, quando si sottolineava come sotto la spinta della rivoluzione *new dealista* i grandi industriali si erano ritrovati ad essere parte attiva e positiva del comune progresso americano. Cfr. A.H. ONTHANK, *Come si fanno i codici*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980, cit., pp. 45-46.

Ed è proprio il risultato di questo procedimento codificatorio che ci permette di porre l'attenzione sull'ultimo e, ai nostri occhi, probabilmente il più interessante aspetto problematico presentato dal NIRA: quello della natura giuridica dei *codes of fair competition*.

Per dare una definizione a tale interrogativo, occorre preliminarmente rispondere ad una domanda che, in parte, si è già sommariamente posta: cos'è un «codice»? Stando alla lettera del *National Industrial Recovery Act* è previsto che «su richiesta rivolta al presidente da parte di una o più associazioni commerciali (*trade association*) o gruppi industriali, il presidente può approvare un *code* o più *codes* di concorrenza leale, per il commercio o per l'industria o settori di essi, rappresentati dal richiedente o dai richiedenti» e il cui contenuto determinerà «gli *standards* di concorrenza leale in tale attività commerciale o in tale industria o settore particolare»¹³⁷. Ogni codice deve, inoltre, «contenere i provvedimenti mandatori per i lavoratori»¹³⁸ così come i «provvedimenti contro la concorrenza sleale»; la loro attuazione e il loro rispetto è affidato ad «una organizzazione esecutiva ed amministrativa scelta entro l'industria stessa», che per taluni aspetti può ricordare l'organizzazione propria delle corporazioni fasciste, anche perché è previsto dalla norma che «questo organo governerà, per ogni fine e intenzione, quella industria, con l'approvazione del presidente o dei suoi funzionari»¹³⁹.

Mentre sul tema dell'organizzazione amministrativa torneremo in seguito, qui si vuole sottolineare la dimensione di vero e proprio «contratto» tra le parti del procedimento produttivo (tra industriali e lavoratori certamente, ma anche tra gli stessi produttori tra loro in

¹³⁷ Nell'analisi della norma si proseguiva dicendo: «tali associazioni non imporranno nessuna restrizione iniqua riguardo alla partecipazione e che esse saranno effettivamente rappresentative di tali attività commerciali e industrie, e che tali *codes* non sono destinati a creare monopoli o ad eliminare o gravare sulle piccole imprese o ad operare discriminazioni contro di esse, e che tali *codes* tenderanno a rendere effettive le misure dell'*Act*, e che non daranno luogo a monopoli o pratiche monopolistiche».

¹³⁸ Sul tema delle innovazioni giuslavoristiche introdotte dal NIRA si tornerà in seguito; qui ci limitiamo a far presente come per i *new dealers* fosse questa parte della norma a rappresentare uno dei momenti più rivoluzionari del «nuovo corso» tanto da rappresentarne il «segno di un *New Deal* per le classi lavoratrici in questo paese». IVI, cit., p. 45.

¹³⁹ Non è un caso, infatti, che in relazione a questo si sostenga che «qui sono riposti i semi più attesi dell'autogoverno industriale, uno degli obiettivi che l'industria stessa persegue da sempre». Si tendeva anche a far presente come «l'approvazione di un *code* non significa che quel particolare documento resterà immutato per sempre. In ogni *code* ci sono provvedimenti per emendamenti futuri o supplementari», i quali «probabilmente continueranno ad essere presentati fino a quando continuerà l'autogoverno dell'industria, per la ragione che presumibilmente nessun *code* risponderà mai ai requisiti ideali, nelle condizioni mutevoli della nostra attuale vita economica». A.H. ONTHANK, *Come si fanno i codici*, cit., p. 52.

concorrenza) e tra esse e il Governo degli Stati Uniti d’America¹⁴⁰. La regolamentazione dei codici previsti dal NIRA, infatti, voleva e doveva essere non tanto di natura legislativa quanto piuttosto contrattuale, a conferma, da un lato, della rilevanza della volontarietà e a sostegno della loro ammissibilità nel contesto costituzionale americano e dall’altro, a riprova (per noi) del prender piede di forme di giuridificazione nuove rispetto allo strumento tradizionale della legge¹⁴¹. Un contratto, dunque, ma di natura particolare perché avente forza di legge ed efficacia *erga omnes* nei confronti di tutti gli appartenenti ad un determinato settore produttivo per il quale il *code* stesso veniva stipulato.

La misura della “pubblicizzazione” del *business* prevista da questo strumento di codificazione appare, così, senza precedenti già nel caso appena descritto dei c.d. *voluntary codes*. Tuttavia, la portata decisamente stravolgente dell’accentramento del potere decisionale in materia economico-produttiva realizzata dal NIRA, appare ancora maggiore se si tiene conto che, accanto a questo procedimento “normale” e che potremmo definire «concertativo», la norma prevede anche il caso di codici proposti e promulgati su iniziativa esclusiva dello stesso Presidente per quei settori produttivi interessati da «*abuses inimical to the public interest and contrary to the policy declared in the statutes*»: si tratta di «*involuntary or compulsory codes*» la cui previsione aumentava a dismisura la portata eccezionale della legislazione approvata¹⁴². Ed ecco che tornava a stagliarsi netto quell’elemento di accentrimento di potere nelle mani del Presidente

¹⁴⁰ «*A voluntary code of fair competition for any trade or industry has two aspects. It is a contract between those who accept and assent to the code, on the one hand, and the government of the United States, on the other. It has also the force of law and is in fact a criminal statute*». Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 8.

¹⁴¹ Lo stesso Johnson – non certo un giurista e sicuramente non restio a riconoscere maggiore autorità al governo – riconosceva nel codice uno strumento di regolazione più efficace: «*I must call attention here to another fundamental of NRA. In view of an uninterrupted course of Supreme Court decisions we did not believe anybody could write the labor provisions into substantive law to be enforced by pains and penalties. We thought they must be left to Code provisions to which industry would agree. Like the Draft Act the whole law is written to depend on cooperation and popular support rather than on statutory compulsion. That is the very basis of NIRA and NRA. It is what is being forgotten today. It must not be forgotten unless NRA is to fail. Those provisions can no more be constitutionally included in this Act now than they could then, and even if they could —they would be even more futile than now*». Cfr. H.S. JOHNSON, *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, cit., p. 203. Ci preme sottolineare come tale spostamento dalla legge verso forme diverse di elaborazione di indirizzi politici come la codificazione, rappresenta a nostro avviso una delle ragioni principali dell’insuccesso della NRA poiché non si riuscì a concepire e ad accogliere un’erosione della legge da parte di strumenti nuovi.

¹⁴² «*This power of the President to impose upon an industry a code having the force of law is without doubt one of the gravest and most extraordinary powers ever conferred upon an official of government by a free people*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 9-10.

che più di tutti lasciava intravedere i profili di una deriva, se non autoritaria, comunque di stravolgimento dei tradizionali equilibri istituzionali:

«The intent of the law, however, is to bring all trade and industry under codes, because without codes the statute is lifeless. Undoubtedly a large degree of coöperation by government and industry and a wide measure of self-government by industry under codes are within the legislative scheme, but over this coöperation and self-government, or qualified self-government, rules the supreme power of Administrator derived from Presidents»¹⁴³.

2.2. La NRA: amministrazione, cooperazione, fascismo.

Assieme alla previsione dei «*codes of fair competition*», l'altro principale motivo di interesse originato dalle disposizioni del NIRA fu rappresentato dalla creazione di una nuova *administration*, dai caratteri anch'essi decisamente non tradizionali, per forme organizzative, libertà di azione e misura dei poteri ad essi attribuiti. Sia per l'attività svolta che per i risultati ottenuti durante la propria breve vita, ma anche e soprattutto per il dibattito che intorno ad essa si venne a sollevare, la *National Recovery Administration* rappresenterà l'aspetto più rilevante dell'intera esperienza del c.d. «*early New Deal*», e certamente il più discusso sia tra gli osservatori coevi che dalla storiografia successiva. Le ragioni di tale interesse sono molteplici e strettamente legate ad elementi di carattere eminentemente giuridico ma anche e soprattutto per le conseguenze di natura politica ed economica che una tale organizzazione potenzialmente avrebbe promosso nel sistema istituzionale americano.

Ed infatti, la *Section 2* del NIRA attribuiva al Presidente – al fine di veder attuata la *policy* affermata alla *Section 1* – il potere e l'autorità di mettere in piedi una struttura amministrativa deputata alla gestione di questo nuovo indirizzo dell'economia assegnato ai pubblici poteri: così facendo concedeva, in realtà, un'ampia delega all'esecutivo e in particolare al suo leader, non solo in materia di indirizzo e controllo della produzione ma anche, a sua volta, di organizzazione di una nuova macchina amministrativa interamente deputata a tale compito.

¹⁴³ IVI, cit., p. 20.

Senza addentrarci troppo nella ricostruzione dei profili organizzativi della NRA, ciò che ci preme però sottolineare è la natura realmente innovativa e senza precedenti che essa assunse nel panorama amministrativo americano, soprattutto per i compiti specifici che era chiamata a svolgere¹⁴⁴. A questo si accompagnava il carattere estremamente verticistico della sua organizzazione interna che – come detto – vedeva discendere la propria autorità direttamente dal Presidente attraverso la nomina di un *Administrator* chiamato e delegato ad organizzare e coordinare le attività della nuova macchina amministrativa, oltre a presiedere lo *Special Industrial Recovery Board* e altri *boards* tecnici e consultivi ad esso collegati¹⁴⁵.

Il principale incarico che la NRA, fin dall'inizio della propria vita, era deputata a portare a termine, consisteva in quel processo di codificazione che, nelle intenzioni dei legislatori e pensatori del *New Deal*, doveva rapidamente investire tutta la realtà produttiva statunitense. E nonostante si cercasse di affidare la procedura di elaborazione dei singoli codici il più possibile alla autonomia delle “parti sociali” in gioco, l'amministrazione operava in ogni fase di tale processo quale “mediatore” delle varie istanze, quale rappresentante del superiore interesse nazionale¹⁴⁶. La stessa delicata ricerca di equilibrio tra autonomia privata e potere amministrativo investiva anche la successiva fase dell'attuazione dei codici i quali, una volta ricevuta la loro sanzione giuridica ed efficacia *erga omnes* grazie all'emanazione presidenziale,

¹⁴⁴ Il riferimento è in particolare alla procedura di codificazione, che necessitava di personale specifico con competenze nuove rispetto ai tradizionali profili amministrativi americani: «*The NRA is distinctly and completely a new administrative bureau*» che deve essere «*prepared and competent to cope with all the problems that would arise in the formation and administration of codes*». Per una ricostruzione dell'organizzazione interna di questa nuova si rinvia a M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 21 ss.

¹⁴⁵ Per una ricostruzione dell'intricatissima e complessa organizzazione dei vari *board* legati alla NRA si rinvia a C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., pp. 45-52. In riferimento allo *Special Industrial Recovery Board* occorre notarne la funzione per esso immaginata di farne il luogo di elaborazione di un indirizzo generale all'economia. Se si guarda alla sua composizione del resto sembra di osservare, *mutatis mutandis*, quella compresenza tecnico-politica propria anche degli enti analizzati nel contesto italiano. Ciò che differenzia tuttavia queste esperienze, sono i compiti e le attività le quali erano rispettivamente incaricati di svolgere. La partecipazione di membri del governo (qui, ad esempio, il segretario del commercio, della agricoltura, del lavoro, etc.) non nascondeva comunque la natura verticistica per cui in ultima istanza ogni atto comunque passava dal Presidente da cui del resto tutta l'amministrazione promanava. Per questo, dice Gallagher, «*the President must preserve balance and proportion*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 3. Non si può, infine, non notare e sottolineare la rilevanza particolare della figura dell'*Administrator* scelto da Roosevelt, quel Johnson le cui posizioni e la cui vicenda biografica si è già avuto modo di mettere brevemente in luce *supra* in questo capitolo (vd. n. 13).

¹⁴⁶ Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., pp. 32-35: «*The point of view of the Nra is naturally the public interest, or what is conceived to be public interests*». Per un resoconto dettagliato delle procedure di codificazione così come si svolgevano in seno alla NRA si veda C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., pp. 77-92.

dovevano favorire lo sviluppo di quell'«*industrial self-governments*» cui l'intero disegno normativo sembrava mirare¹⁴⁷. E sempre in tale direzione è possibile leggere la scelta di non far ricadere sotto il controllo diretto della *National Recovery Administration* la gestione quotidiana della vita della categoria; al contrario, ogni settore regolato da un codice vedeva crearsi di conseguenza una propria *authority* indipendente, di composizione anch'essa mista, rispettivamente di membri della stessa categoria produttiva e rappresentanti dei pubblici poteri, con compiti di indirizzo e pianificazione della produzione che variavano a seconda delle previsioni del codice stesso¹⁴⁸. Si trattava in realtà molto spesso di un potere limitato perché non dotato di una effettiva forza coercitiva:

«The setting for the enforcement problem is seen in the fact that neither the NRA nor any agency established by it has any legal power to coerce any business enterprise into complying with the terms of a code. All its elaborate mechanism of compliance is therefore designed, first, to establish the fact of violation of a code, and second, to “persuade” the violator to mend his ways and to “adjust” complaints. Only at the end of the procedure is the case passed on to the Department of Justice or the Federal Trade Commission for the exercise of the government’s power to coerce. To sum the matter up, the violator of a code is violating the law, but the Recovery Administration has no power to enforce the law. The word “compliance” is not therefore a mere euphemism for “enforcement”. [...] It is not, however, the intention of the Recovery Administration that compliance to the terms of codes be commonly effected through the use of coercive powers. The philosophy now predominating is that of “industrial self-government”, and the purpose is that every opportunity be given to the administrative agencies of the various codes to bring about voluntary compliance. In addition the Recovery Administration is setting up further machinery in its own organization for promoting voluntary compliance.

¹⁴⁷ Per quanto riguarda l'*enforcement* dei codici, appariva chiaro che essa fosse ancora una volta «*a part of industrial self-governments*». Ciò che la NRA era deputata a svolgere era «*a supervision and control over administration and enforcement with the avowed purpose to see that all codes are uniformly and fairly applied*». Così facendo solamente «*when industrial procedure fails the coercive power of the government is invoked*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 93

¹⁴⁸ Come è infatti possibile ricavare dall'analisi sul punto di Dearing: «*The code authority is usually composed of members of the industry, but includes in its membership one or more government representatives who have no direct voting power. The composition of this agency varies from code to code. [...] The functions of code authorities vary with differences in code provisions. [...] It becomes the supervisory and planning agency for the industry, subject to the limitation that many of its acts require the approval of the Administrator, and any of them may be vetoed by him or his representative on the code authority*». Cfr. C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., pp. 94, 95.

*The NRA itself, therefore, contemplates sending cases of violation to the Department of Justice or the Federal Trade Commission only in instances where its own devices have failed*¹⁴⁹.

Anche da questa breve ricostruzione dei profili organizzativi dell'amministrazione, è possibile vedere come per molti dei sostenitori e interpreti coevi della NRA, i compiti attribuiti ai poteri dello Stato (sia quello amministrativo che quello giurisdizionale) dovevano perciò rimanere rimedi eccezionali. Da un lato, infatti, il NIRA investiva le corti federali distrettuali e i rispettivi *district attorneys* dell'obbligo dell'azione penale nei confronti di eventuali violazioni dei codici, dall'altro, tuttavia, non si riconosceva la competenza delle corti come esclusiva¹⁵⁰. Se, al contrario, il «*self-government*» delle industrie avesse funzionato in maniera effettiva, anche lo stesso intervento giurisdizionale diventava rimedio eccezionale e residuale tanto da lasciare intatta la dimensione privatistica dell'industria e del commercio¹⁵¹.

La finalità inseguita dall'intero disegno normativo del NIRA appariva pertanto essere proprio quella della «*business coöperation*» intorno al quale si incentravano le riflessioni e i dibattiti di molti *new dealers*; e non si trattava di un aspetto secondario poiché nelle loro intenzioni ciò avrebbe rappresentato non solo l'apertura di un nuovo capitolo della democrazia americana e una rivoluzione dei rapporti tra Stato ed economia¹⁵², ma anche la via attraverso la quale garantire la compatibilità di tale «strada nuova» con i principi giuridici intangibili della tradizione legale statunitense, primo fra tutti la conservazione delle libertà individuali e del principio del *due process* come già in parte abbiamo avuto modo di delineare¹⁵³.

¹⁴⁹ IVI, cit., pp. 97-98.

¹⁵⁰ Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 96.

¹⁵¹ Come per il potere amministrativo anche per quello giudiziario era previsto un intervento residuale per cui «*only in flagrant cases of violations of codes, or their avowed defiance, is the power of the courts invoked*». IVI, cit., p. 103.

¹⁵² «L'industria di questo paese, in cooperazione con il governo, sta iniziando niente meno che una rivoluzione economica di dimensioni non paragonabili a nessun'altra impresa simile nella storia del mondo [...] questo processo di costruzione di una nuova democrazia industriale è una operazione che apre una strada nuova». A.H. ONTHANK, *Come si fanno i codici*, cit., p. 43.

¹⁵³ La cooperazione ritenuta frutto della libera volontà escludeva qualsiasi rischio di revisione giurisdizionale: «*The Due Process Clause, of course, has no relation to the free and voluntary cooperation, under codes, which exists now upon a vast scale. [...] It is only where a code, or amendment to a code, has been imposed upon a trade or industry without its consent, or where an individual member of the industry dissents and rejects a code and it is forced upon him by virtue of the statute, that the constitutional principle can apply. In discussing the grave question as to what restraints on liberty by legislative or executive action are necessary and justified, we enter a field of political and economic controversy. We treat of matters which go to the very heart of the New Deal*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 154.

Insistere sull'elemento volontaristico della disciplina di *recovery* e di autogoverno della produzione varata dal *New Deal*, era anche il modo per cercare di conciliare quelle due distinte visioni che continuavano a contrapporsi nel dibattito pubblico intorno alla crisi, tra tutela assoluta delle libertà e la possibilità di una loro compressione in favore della pubblica utilità¹⁵⁴.

Ciò non trovava chiaramente consenso unanime nel dibattito pubblico americano: era, infatti, da parte dei sostenitori più radicali della supremazia delle libertà individuali c.d. negative che si ricevettero quelle interpretazioni più critiche della disciplina della NRA, ritenuta decisamente illiberale e per questo pericolosamente accomunabile all'esperienza fascista e proprio perciò incompatibile con la tradizione costituzionale americana¹⁵⁵. E gli elementi che conducevano ad una interpretazione di tale genere non erano isolati né marginali: *in primis* si sottolineava un'identica crescita esponenziale del ruolo delle amministrazioni pubbliche nella dinamica economica. Come in Italia, infatti, anche in America l'affermarsi di una struttura amministrativa deputata interamente al problema della produzione, per quanto qui – come visto – di natura essenzialmente più di controllo che coercitiva, rappresentava una virata decisa verso quei sistemi di razionalizzazione dell'economia tipici di alcune esperienze europee¹⁵⁶. Inoltre, l'accentramento del potere nelle mani dell'esecutivo che ne conseguiva, rap-

¹⁵⁴ Si trattava di un dibattito che veniva ricondotto a due ben distinte scuole di pensiero: «*One school of thought will argue that restrictions on liberty through government action promote the social welfare. Another school will vigorously proclaim the human significance and the social and economic value of liberty*». IVI, cit., p. 155.

¹⁵⁵ I sostenitori delle politiche del NIRA, al contrario, leggevano tale posizionamento di molti degli interpreti come il segno di una resistenza di quelle posizioni individualistiche del passato che non potevano però reggere più l'urto sconvolgente della crisi economica: «*For over a century a philosophy of virile individualism has permeated the decisions of the court, repelling successive arbitrary encroachments by government upon individual freedom of action. [...] Personal and economic freedom are of the essence of our constitutional system. [...] But we are now to inquire what happens to these constitutional principles under the impact of a grave financial crisis or economic emergency. The answer is that individual freedom of action can then be restrained if not destroyed by extraordinary economic measures in the interest of general security and welfare*». Cfr. IVI, cit., pp. 160-161.

¹⁵⁶ Tale slittamento verso un modello più europeo di gestione dei rapporti Stato-economia veniva notato anche da alcuni contemporanei: «*Aside from these technical Constitutional and legal questions, administrative determination of problems new in American life must be gradually evolved. With the exception of war-time control of industry and labor, there has never been, in this country, the degree of penetration of government agencies into the economic organization of the country provided by the Recovery Act. There will be, indeed, what in European economic thought has been termed "rationalization" of industry*». B.S. KIRSH, *The National Industrial Recovery Act – An Analysis*, cit., pp. 132-133. Kirsh, tuttavia, tendeva a minimizzare i legami esistenti con quanto avveniva nelle dittature continentali degli anni Trenta sottolineando la natura inevitabile di tale processo: «*it would lead to a futile debate as to the theoretical affinity of the new concept of socialization in the direction of a planned industrial democracy, which the Recovery Act engenders, and its relationship to the cartels of Germany, the corporative system of Fascist Italy, or planned economy of Soviet Russia. [...] The recent world-wide trend towards*

presentava un altro elemento di sicura connessione tra queste realtà: non a caso, alcuni osservatori contemporanei hanno evidenziato come l'esperienza della NRA tendeva ad esaltare il ruolo guida del governo nella ripresa economica promuovendola anche con metodi tipici delle dittature continentali, come il ricorso ad una intensa propaganda e ad una esaltazione della figura e del ruolo del leader¹⁵⁷.

Tuttavia, non si poteva non notare come in America, contrariamente alle esperienze dittatoriali europee, le libertà fondamentali sembravano essere sopravvissute¹⁵⁸; certo anche qui si assisteva ad uno slittamento dalla tutela dei diritti c.d. negativi, verso un maggior interesse per la tutela di una ancora non pienamente definita dimensione "sociale" dei soggetti, per cui restrizioni delle libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà cominciavano ad essere quanto meno prese in considerazione nel perseguimento di un dichiarato superiore interesse collettivo¹⁵⁹. Ecco che nuovamente il focus posto dalla disciplina della NRA sulla

nationally planned economics, and the insistent demand in the United States for a modification of the traditional view of unrestricted competition have molded American social thought so as to overcome former hostility against any law embodying the program of the Recovery Act. It seems difficult to imagine that when the Industrial Recovery Act will run its course, we will be able to unscramble the collective mass and return to the defective older system of an unrevised Sherman Anti-Trust Act. From the lesson learned in administering the National Recovery Act should come a permanent American contribution to industrial organization and relationship and an ordered economic structure». IVI, cit., pp. 134-135.

¹⁵⁷ In particolare si veda quanto esposto in W. SCHIVELBUSCH, op. cit., Gli stessi *new dealers* usavano spesso una retorica leaderista che evidenziava gli aspetti "autoritari" del «nuovo corso»: «sotto la magnifica *leadership* del presidente, tutti i gruppi e classi sono stati spinti a riconoscere il comune interesse nazionale che è sotteso, e che in ultima analisi deve essere preferito, agli interessi particolari di qualsiasi gruppo od individuo. Sotto l'ispirazione di questo senso del bene comune, gruppi e classi a cui sono stati imposti oneri gravosi dal programma di *recovery*, stanno accettando di buon grado quel programma e stanno cooperando per realizzarlo». J. DICKINSON, *Il programma di Recovery*, cit., p. 26. La figura del leader non era solo quella di Roosevelt ma anche quella dell'*Administrator* della NRA Johnson che sulla propaganda e sul convincimento della popolazione a seguire la sua guida e la sua campagna della *Blue Eagle* (il simbolo della NRA) fondò le principali ragioni di successo della propria opera: «*The government will use its great persuasive powers, including the boycott, symbols, and propaganda, to line all industry up with you, as well as the sanctions which the Act gives to force competitors into your scheme*». N. ISAACS, C.F. TAEUSCH, *The NIRA in the Book and in Business*, in *Harvard Law Review*, Vol. 47, No. 3 (January, 1934), cit., p. 469. Tenendo conto di tutto questo, è pertanto facile concludere con le parole di Schivelbusch evidenziando come «gli osservatori americani presentavano un quadro analogo a quello dei loro omologhi europei, riguardo alle affinità tra New Deal e fascismo. L'uno e l'altro erano giudicati espressioni di uno stile di governo postliberale, la cui spinta principale era in direzione della pianificazione sociale e dell'economia guidata dallo Stato». Cfr. W. SCHIVELBUSCH, op. cit., p. 33.

¹⁵⁸ Cfr. *Ibidem*.

¹⁵⁹ Alcuni studi più recenti (tra gli altri I. KATZNELSON, *Fear Itself*, op. cit.; R.E. SCHILLER, *Forging Rivals: Race, Class, Law, and the Collapse of Postwar Liberalism*, New York, Cambridge University Press, 2015) hanno posto l'accento su questa dimensione del *New Deal* più interessato al favorire uno sviluppo dei diritti sociali che civili. Cfr. A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., pp. 8-12. Sotto questo aspetto potrebbe forse essere possibile anche un richiamo all'esperienza fascista in quanto, seppur con forme e intensità decisamente differenti, l'idea di una

collaborazione, tra governo e industria tornava ad essere elemento chiave per rispondere al quesito intorno alla legittimità di tale compressione e se ciò rappresentasse un giusto compromesso tra le contrapposte esigenze in gioco¹⁶⁰. Ma era la cooperazione stessa a rappresentare sempre e comunque un controverso elemento comune con l'esperienza italiana:

«the social and economic experiment attempted in Italy presents certain interesting parallels to that now being tried in the United States under the agis of the NRA. Coöperation through authority appears to be the basic formula common to both programs. Perhaps it expresses the essence of the new order toward which western capitalism seems gradually to be moving»¹⁶¹.

Se di tale tendenza del capitalismo verso una dimensione regolata e concertata non si ebbe una effettiva riprova per quanto riguarda il contesto americano (per lo meno in riferimento all'esperienza della *National Recovery Administration*), possiamo dire che ciò avvenne anche e soprattutto in ragione della risposta (negativa) che venne offerta di lì a poco all'altro quesito – quello in merito alla sua compatibilità col sistema costituzionale americano – da parte della Corte Suprema.

3. “La sottile linea Roosevelt”: tra successo e insuccesso, incostituzionalità e riforma.

Nonostante le voci impegnate a riconoscere i meriti e la piena legittimità dell'azione della *National Recovery Administration*, le accelerazioni impresse dal *New Deal* alla graduale evoluzione costituzionale tipica dei sistemi di *common law* erano state forse troppo repentine per non vedersi porre un freno dal «custode della Costituzione». Del resto, la presenza di un'Assemblea parlamentare quasi plebiscitariamente a sostegno del Governo, aveva fatto sì che il ramo giurisdizionale rimanesse l'unico tra i poteri tradizionali dello Stato incaricati di bilanciarsi, a poter fattivamente adempiere al proprio compito¹⁶².

limitazione dei diritti individuali in favore di un preteso progresso sociale ed economico nazionale è alla base delle rivendicazioni propagandistiche di entrambe le esperienze.

¹⁶⁰ Il punto sembra essere uno degli interrogativi più interessanti scaturenti dalla disciplina presa in esame: «*Are all the restrictions on liberty of contract, on freedom of action in private business, necessarily involved in the application of the Recovery Act, in the statute and codes, a “rational compromise between individual rights and public welfare?”*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 163.

¹⁶¹ W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, cit., p. 98.

¹⁶² «Gli ampi poteri concessi a Roosevelt dal Congresso, prima che l'organismo decadesse, non avevano precedenti in tempi di pace. Attraverso quella “delega di poteri”, il Congresso aveva in pratica rinunciato alle

«For almost two years the Country was decorated with the Blue Eagle. [...] All of this occurred until the Supreme Court spoke. Then code enforcement was immediately suspended, and the task of dismantling the vast machinery of the NRA codes was soon begun»¹⁶³.

Quando infatti, sia il consenso che l'entusiasmo dei primordi cominciarono a venir meno, il successo iniziale e i risultati conseguiti iniziarono a cedere il passo alle prime critiche e alle prime resistenze nel dibattito pubblico. Il mondo degli industriali, in particolare, non poteva certamente aver rinnegato la propria ideologia individualistica nel tempo di un decreto, e le opposizioni alle politiche del *New Deal* cominciarono a prendere corpo nella forma più tipica della cultura liberale americana: quella giuridica e processuale.

Tra i molti casi che cominciarono a riempire le aule dei tribunali, il più importante – non tanto per la rilevanza dell'oggetto trattato quanto per le ricadute che ebbe sull'intero disegno *rooseveltiano* – fu senza dubbio la vicenda *Schechter Poultry Corp.* che giunse fino alla Corte Suprema¹⁶⁴. Come abbiamo avuto modo di vedere, infatti, erano molteplici i profili costituzionali del NIRA e i più controversi riguardavano elementi portanti dell'intera legislazione: *in primis*, il rifiuto del *laissez faire* e il riconoscimento, al contrario, del ruolo guida dei pubblici poteri nella determinazione delle condizioni di lavoro; non meno problematico e al contempo rilevante per la tenuta della disposizione appariva poi il riconoscimento di una competenza Federale e non statale in materia; infine, la definizione di un nuovo metodo di composizione degli interessi attraverso l'introduzione di un autogoverno dell'industria e della cooperazione tra questa e il governo per mezzo dei *codes of fair competition*. Non sfuggirà, quindi, come «each

proprie prerogative di ramo legislativo del governo. L'unico strumento di controllo sul potere esecutivo restava la Corte suprema». W. SCHIVELBUSCH, *3 New Deal*, cit., p. 23. Da un punto di vista politico del resto la legittimazione democratica di Roosevelt non venne mai meno, aumentando al contrario nella rielezione del 1936 (vd. allegato?) quando l'esperimento della NRA aveva già mostrato tutte le sue potenzialità ma anche e soprattutto la sua fine repentina. Al contrario, nonostante l'apparente “fallimento” da un punto di vista giuridico dell'«early *New Deal*», il rinnovato sostegno elettorale spinse alcuni membri del *brain trust* a sostenere un sempre maggiore intervento pubblico: «Liberals liked to believe that the President's triumph represented widespread popular support for a significant expansion of state (and executive) power, even if they themselves had widely varying ideas about how that expansion should proceed». A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., p. 17.

¹⁶³ A. DOSKOW, *The End of NRA Codes*, in *Historic Opinions of the United States Supreme Court* (1935), cit., p. 486.

¹⁶⁴ Si tratta della sentenza *A.L.A. Schechter Corp. v. United States*, 295 U.S. (May 27, 1935): per una ricostruzione della vicenda giurisdizionale e per i testi delle opinioni della sentenza ivi riportati (sia la *decision* redatta dal Chief Justice Hughes che la *concurring opinion* di Cardozo) cfr. l'appena citato A. DOSKOW, op. cit., pp. 486-521.

*of these principles raised a distinct constitutional problem*¹⁶⁵, questioni di costituzionalità che investivano il principio del *due process*, la *commerce clause* e la divisione di competenze legislative e amministrative (a seconda che si trattasse di *interstate* o *intrastate*) per la regolazione del commercio e, da ultimo, l'ammissibilità di una delegazione legislativa da parte del Congresso.

La sentenza *A.L.A. Schechter Corp. v. United States* giunse a dare risposta a ciascuno di questi temi appena ricordati e in particolare offrì una lettura univoca e conclusiva del processo di codificazione, sancendo la definitiva crisi dell'azione della NRA¹⁶⁶. Nel decidere in merito alla legittimità delle sanzioni per la violazione delle disposizioni di un codice, infatti, la Suprema Corte affermava l'incostituzionalità della fonte delle stesse, ossia il *National Recovery Industrial Act* o, per meglio dire, di quella parte di esso che aveva attribuito al Presidente una discrezionalità e un potere considerati eccedenti le sue prerogative costituzionali. La decisione ruotava intorno soprattutto all'ultima tra le questioni appena evidenziate, ossia quella della delegazione di potere legislativo da parte del Congresso. Peraltro, in precedenza, la Corte aveva già dichiarato l'incostituzionalità di una parte del NIRA (in particolare le disposizioni specifiche sulla codificazione nel settore petrolifero) con un'altra sentenza, la *Panama Refining Co. v. Ryan*, perché nella delegazione ivi prevista il Congresso non aveva stabilito nessun limite né indirizzo per "guidare" la discrezionalità del Presidente nell'emanazione del codice. In entrambi i giudizi *Schechter* e *Panama*, la Corte veniva usando un principio enunciato in un proprio precedente del 1922, il c.d. «*Hampton's intelligible principle*»: in questa pronuncia, infatti, il giudice costituzionale aveva riconosciuto in capo al Congresso la possibilità di ricorrere a tale principio quale metro per sancire e guidare la discrezionalità del Presidente in materia di agenzie amministrative. La novità, tuttavia, risiedeva nel fatto che adesso si faceva ricorso a tale principio per la prima volta non per riconoscere la legittimità delle previsioni di

¹⁶⁵ IVI, cit., p. 487.

¹⁶⁶ La questione processuale atteneva a presunte violazioni da parte della *Schechter Poultry Corp.* delle disposizioni del codice in materia di produzione e vendita di pollame: «*The Schechter Company had been convicted by a jury in the District Court of violating the provisions of the poultry code relating to wages and hours and several other provisions defining unfair competitive practices. The Circuit Court of Appeals had reversed the conviction for the wage and hour violations on the ground that they were too remotely related to interstate commerce and had affirmed the conviction on the other charges. The Government announced that it would petition the Supreme Court for review on the wage and hour questions and would not oppose a petition by the Schechters for review of the ruling on the other counts.*». IVI, cit., p. 488.

uno statuto che delegava la produzione legislativa ad una *administrative agency* ma per affermarne l'inammissibilità¹⁶⁷. La sentenza *Schechter*, infatti, invalidava la *Section 3* del NIRA che prevedeva l'approvazione dei *codes of fair competition* da parte del Presidente su proposta di gruppi privati di industrie, procedura che veniva considerata una vera e propria attribuzione di potere legislativo a soggetti privati¹⁶⁸.

È con queste due sentenze che si stabilisce negli Stati Uniti una consolidata dottrina contro la delegazione, dalla quale è scaturito un dibattito dottrinario che ha impegnato a lungo la scienza giuridica americana e proseguito fino ai giorni nostri, e che sembra aver posto fine – per lo meno apparentemente – alla possibilità di immaginare nell'esperienza statunitense canali diversi di elaborazione degli indirizzi rispetto a quello tradizionale parlamentare¹⁶⁹. E infatti, dopo la sentenza un NIRA depotenziato e una NRA sempre più ostracizzata dagli industriali, non poterono che riconoscere il proprio fallimento e attendere la propria conclusione: esattamente come previsto in origine dalla norma, così, dopo due anni l'*administration* cessò la propria attività.

La NRA che era nata come una delle tante soluzioni emergenziali del periodo, nonostante avesse attirato su di sé le principali attenzioni e le maggiori aspirazioni di riforma nel contesto americano, si dimostrò essere l'unico ente tra tutti quelli da noi presi in esame a tener fede, seppur forzatamente, alla propria provvisorietà. Anche per tale ragione, molti sono rimasti gli interrogativi aperti su tale esperienza e molteplici le letture che di essa si sono offerte nel tempo. Se nel secondo dopoguerra per molti il *New Deal* rappresentò un modello

¹⁶⁷ Cfr. L. SCHULTZ BRESSMAN, *Schechter Poultry at the Millennium: A Delegation Doctrine for the Administrative State*, in *Yale Law Journal*, Vol. CIX (2000), cit., p. 1400 e segg.

¹⁶⁸ L'esperienza codificatoria – come già ricordato – apriva inediti spazi e modi di composizione degli interessi nel contest americano: «...*section 3* was so open-ended that it permitted the President to exercise his discretion by rubber-stamping codes written by industry groups, rather than considering whether those codes comported with the broad public interest underlying the statute. Thus, it effectively delegated lawmaking authority to private parties». *IVI*, cit., p. 1405.

¹⁶⁹ Tale dibattito è essenzialmente dottrinario poiché in via giurisprudenziale non vi è stata mai occasione di vederne ribaditi i principi: «*Panama Refining and Schechter Poultry* have come to represent the high-water mark for the nondelegation doctrine. Although the Court has not overruled them, it has not since applied them or the nondelegation doctrine to invalidate a piece of legislation». Il dibattito dottrinario vede essenzialmente contrapporsi chi sostiene che delegazione sia essenzialmente un tradimento della volontà democratica e un modo per il Congresso di evitare la responsabilità politica delle proprie scelte (su tutti D. Schoenbrod) e dall'altra parte chi invece sostiene che la delegazione rinforzerebbe la democrazia perché aumenta la c.d. *accountability* delle politiche portate avanti in tal modo, e ciò anche e soprattutto per il ruolo giocato dal Presidente quale figura più soggetta e responsiva al controllo della pubblica opinione rispetto al Congresso (tra gli altri ad es. J. Mashaw). Cfr. *IVI*, cit., pp. 1405 e segg.

per il mondo intero così come tra le due guerre era apparso essere il corporativismo, non può non sfuggire come in realtà per entrambi i propri prodotti più ambiziosi si dimostrarono alla prova dei fatti un insuccesso.

Ma si trattò di un completo fallimento? Tentare di dare una risposta in un senso o nell'altro ad un simile quesito ci appare, oltre che pretestuoso, anche storiograficamente una forzatura. La linea che segna il confine tra successo e insuccesso è nella storia spesso molto "sottile" e confinare un'esperienza dentro la limitata categoria del risultato non rende giustizia alla sua intrinseca complessità¹⁷⁰. Al contrario, è proprio nell'impossibilità di ridurre a semplici categorie e definizioni questa vicenda che ci sembrano risiedere le principali ragioni di interesse per proseguire nella sua analisi.

Ciò che avvenne dimostra ancora una volta la poliedricità tanto del *New Deal* quanto dei suoi fautori: Roosevelt, infatti, restò saldamente in carica, e mentre il consenso elettorale nei suoi confronti non mutò e anzi sembrò aumentare nelle successive elezioni presidenziali, le sue idee e gli strumenti immaginati per metterle in pratica sicuramente subirono un cambiamento. Ma un sicuro processo di riforma (anche e soprattutto culturale) era stato avviato già nei primi anni di mandato: non ci resta, quindi, adesso e in conclusione, che provare ad individuare quali aspetti degli esperimenti dell'*early New Deal* sopravvissero e continuarono a dispiegare i propri effetti anche dopo un così precoce fallimento¹⁷¹.

¹⁷⁰ Ci sia permessa qui una piccola divagazione. Il titolo del paragrafo, infatti, recupera un'espressione più volte ripetuta nella poesia «*Tommy*» di Joseph Rudyard Kipling: «la sottile linea rossa» («*The Thin Red Line*»). Nella composizione di Kipling il riferimento è alla linea dei soldati inglesi (i c.d. *red coats*) nel celebre episodio della battaglia di Balaklava del 1854 ma viene utilizzata come immagine per indicare il flebile e contraddittorio equilibrio tra il rispetto e il disrispetto che la società civile inglese esprimeva nei confronti dei soldati a seconda del punto di osservazione da cui erano considerati, con il conseguente straniamento che ciò provocava negli stessi soldati. Ecco che (oltre ad aver ceduto anche noi al pericoloso "fascino" delle immagini belliche così presenti nella nostra ricostruzione) ci è sembrato pertanto possibile attribuire un simile atteggiamento alle valutazioni che la storiografia ha offerto e continuerà ad offrire delle vicende dell'*early New Deal*, ponendo il giudizio sull'operato di Roosevelt in costante bilico su di una immaginaria "sottile linea rossa".

¹⁷¹ Vedremo infatti come il *New Deal* continuò ad evolversi dopo la fine della NRA assumendo contorni anche e soprattutto teorici nuovi: «*Yet if the New Deal developed only modestly as a program after 1937, it continued to develop as an idea. Indeed, it was in the late 1930s and the war years, even more than in the earlier and more dynamic period of activism and accomplishment, that what a latter generation came to know as "New Deal liberalism" assumed its mature and lasting form – a form related to, yet substantially different from, the cluster of ideas that had shaped the earlier stages of the Roosevelt administrations*». A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., p. 3.

3.1. *Dalla Section 7(a) al Wagner Act: la consacrazione di una normativa sindacale americana nonostante l'incostituzionalità del NIRA.*

Se fino ad ora poca attenzione abbiamo riservato a quelle disposizioni del NIRA che riguardavano la regolamentazione del lavoro occorre adesso, avviandoci a concludere la nostra ricostruzione della vicenda americana, sottolinearne seppur concisamente la decisa rilevanza in tale contesto. Vero è, infatti, che molti osservatori coevi e successivi considerarono tale disciplina l'elemento maggiormente degno di nota dell'intera legge e, al contempo, la ragione principale per guardare con interesse all'esperienza pur fallimentare della NRA¹⁷².

Ciò che, al di là dei giudizi di merito, sembra per noi qui impossibile non considerare è il fatto che col *New Deal* si affermava di fatto e per la prima volta negli Stati Uniti una disciplina giuslavoristica di portata ultra-individuale: non senza fondamento, pertanto, la *Section 7(a)* del *National Industrial Recovery Act* venne enfaticamente definita «*the most important piece of labor legislation ever enacted in America*»¹⁷³.

Essa conteneva alcune brevi ma importanti dichiarazioni che ne sancirono il carattere di vera e propria «*charter of rights of labor*»: primo fra tutti veniva attribuito ai lavoratori un diritto al c.d. «*collective bargaining*». Si trattava letteralmente del riconoscimento di una contrattazione collettiva che portava con sé un vero e proprio potere di organizzazione e azione collettiva all'interno delle imprese da parte della componente operaia: tale «*collective bargaining*» si doveva realizzare – secondo quanto disposto dalla norma stessa – attraverso un sistema di rappresentanza, e doveva essere garantito a tutti i lavoratori in forma libera e priva di qualsiasi interferenza esterna. Per la stessa ragione – ossia per garantirne l'autonomia dei singoli lavoratori – si affermava anche che nessuna affiliazione poteva essere imposta ai dipendenti garantendo ad essi piena facoltà di scelta in merito alla partecipazione a questa dimensione

¹⁷² Ad esempio, fa presente Gallagher, come in riferimento al NIRA «*commentators have asserted that the whole Act is essentially a labor law*», e «*the labor clauses were intended to promote harmony and cooperation between labor and management*», anche se si era ben consapevoli che «*conflicts between capital and labor will not be ended by statutes*». Cfr. M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 51.

¹⁷³ *IVI*, cit., p. 16. Gallagher segnalava brevemente anche quali erano i contenuti che facevano della sezione la principale fonte di diritto del lavoro e sindacale in America: «*By this section employees are given the right to organize and bargain collectively through representatives of their own choosing. Collective bargaining is thus made a matter of definite federal law and compulsory on the management of all industry. The statute provides that this right of the workers to organize and bargain collectively through representatives of their own free choice shall be free from interference, restraint or coercion of employers*».

collettiva del lavoro, scelta che si dispiegava su due livelli: da un lato la possibilità di esprimere una propria libera volontà sia di associazione che di non associazione *tout court*; dall'altro, la discrezionalità di affiliazione a diverse associazioni tra loro. Appare chiaro, quindi, come anche negli Stati Uniti attraverso questa breve disposizione si era oramai giunti ad un riconoscimento definitivo e non più procrastinabile della legalità all'interno dell'ordinamento giuridico delle organizzazioni dei lavoratori:

*«Considering all of the labor provisions, it is clear that they confer upon organized labor vitally important prerogatives. Collective bargaining is made compulsory and a matter of law»*¹⁷⁴.

Ultima ma non meno importante, era poi la dichiarazione che imponeva il rispetto di alcune condizioni lavorative minime ai datori di lavoro. Qui si andava oltre il riconoscimento della legittimità e libertà dell'azione sindacale e si riconoscevano alcuni diritti c.d. sociali ai lavoratori la cui previsione, secondo la norma, doveva essere contenuta obbligatoriamente in ciascun *code of fair competition* ivi contestualmente previsto quale strumento principe della nuova regolamentazione della produzione; per tale ragione le garanzie previste in materia di rapporto di lavoro entravano di diritto nei singoli accordi con l'autorità e la legittimazione che al codice stesso derivava direttamente dal Presidente¹⁷⁵.

Poco dopo l'emanazione del NIRA, peraltro, per rendere effettivo tale riconoscimento, e per stabilire un elenco puntuale dei diritti e dei divieti in materia di lavoro, venne emanato il *President's Re-employment Agreement* (PRA)¹⁷⁶. Si trattava di una comunicazione che il Presi-

¹⁷⁴ IVI, cit., p. 54.

¹⁷⁵ Il numero (3) della *Section 7* (a) prevede letteralmente: «*employers shall comply with the maximum hours of labor, minimum rates of pay, and other conditions of employment, approved or prescribed by the President*».

¹⁷⁶ Il *President's Re-employment Agreement* viene emanato in data il 27 luglio 1933, quale strumento per imporre immediatamente e il più diffusamente possibile le novità in materia di diritti sindacali e di lavoro senza attendere per questo l'accordo delle parti datoriali. Occorre qui pur brevemente segnalare la differenza esistente tra queste due strumenti, *agreements* e *codes*, previste dal NIRA. Lo facciamo servendoci del contributo di Dearing che ne sottolineava la diversa natura proprio ricostruendo nel suo testo quanto previsto dal PRA: «*Re-employment agreements take the form of bilateral contracts and are binding only on those individual employers who sign the agreements with the President. An approved code, on the other hand, is binding upon all members of the trade or industry embraced by the definition of the trade or industry as stated in the code, even if a minority of these members failed to agree to the terms of the code*». Si tratta quindi di una diversa efficacia e forza coercitiva di queste due forme: una più vicina alla legge (i codici hanno efficacia *erga omnes*) l'altra di stretta natura contrattuale (un *agreement* è vincolante solo tra le parti). Cfr. C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., p. 62.

dente rivolgeva a tutti gli industriali – noto anche come «*blanket code*» – con la quale si riconoscevano alcune tutele per i lavoratori ma anche alcuni incentivi per la parte datoriale. Da un lato si affermava, infatti, il divieto assoluto del lavoro minorile, così come l'imposizione di una limitazione all'orario di lavoro accompagnata dalla previsione di un salario minimo e un sistema di adeguamenti retributivi. Dall'altro lato, invece, si garantiva una limitazione dei prezzi di mercato per regolare la concorrenza e una riduzione dei costi del lavoro e un sostegno diretto a quelle imprese che avessero rispettato il PRA. Se nelle intenzioni di Roosevelt e dei teorici e sostenitori della NRA, questo *agreement* doveva rappresentare uno degli elementi maggiormente emergenziali e provvisori, in attesa che trovasse compimento, di contro, l'immaginata e auspicata *business cooperation*, vedremo come invece dopo la dichiarazione di incostituzionalità di alcune parti del NIRA, la parte paradossalmente destinata a sopravvivergli fu proprio la *Section 7(a)* e quanto statuito col conseguente PRA. Del resto tale strumento sembrava aver dimostrato la propria potenzialità anche e soprattutto in forza di un'altra e diversa (rispetto alla NRA) organizzazione amministrativa deputata alla sua applicazione: il *National Labor Board* (NLB). Questo ente, creato in origine per risolvere le dispute sull'interpretazione del *President's Re-employment Agreement*, venne in seguito incaricato di risolvere tutte le controversie di lavoro, e gestire e prevenire le diverse minacce alla pace industriale del Paese che la crisi sembrava presentare¹⁷⁷: «*the function of the Board is to settle labor disputes by mediation, conciliation or arbitration*»¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Istituito in data 5 agosto 1933 per iniziativa dell'*administrator* della NRA Hugh Johnson, il *Board* vide in poco tempo estendere le proprie competenze con un *executive order* del 16 dicembre 1933 e «divenne in breve la principale *agency* per l'interpretazione e l'applicazione della *Section 7(a)* della legge». Esso era composto di 7 membri equamente rapportati tra rappresentanti della componente datoriale e rappresentanti dei lavoratori; ad essi si aggiungeva il presidente del *Board*. Si fondava sul rispetto di un principio di libere elezioni dei lavoratori ma «ovviamente tutto ciò limitava considerevolmente i poteri di coercizione e controllo normalmente esercitati dagli industriali. Accadde così che una serie di espedienti escogitati dal padronato portarono nel giro di pochi mesi alla completa impotenza della NLB». Cfr. L. WOLMAN, *I lavoratori e la NRA*, A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980, cit., p. 61 e segg. La sua previsione tuttavia veniva considerata da molti interpreti coevi di vitale importanza per il contributo che poteva offrire al perseguimento di quella pacificazione sociale tanto ricercata negli anni Trenta: «*Settlement of labor disputes by federal agencies has become of vastly increased importance. Very early in the history of the NRA in dealing with conditions in major industries, with strikes and threatened strikes, it was found that a special administrative body was essential and for that reason the National Labor Board was created*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 61, 62. Sulle vicende del *Board* si veda anche A.M. SCHLESINGER JR., *L'età di Roosevelt. L'avvento del New Deal: 1933-1934*, Bologna, Il Mulino, 1963, cit., p. 137 e segg.

¹⁷⁸ M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 64.

Sulla carta con questo ente si poneva fine alla conflittualità sindacale, trasferendo su un piano concertativo e non rivendicativo il confronto tra le parti contrapposte del processo produttivo¹⁷⁹. Quello del *National Labor Board* si dimostrò di fatto però un potere limitato poiché si trattava di uno strumento convenzionale, e pertanto esperibile soltanto qualora ci si trovasse di fronte ad un caso che era direttamente regolato da un codice o da un accordo *ex NIRA*¹⁸⁰, e per questo incapace di dispiegare appieno le proprie potenzialità fin quando non si fosse realizzata in maniera capillare quella regolazione del lavoro che ci si auspicava quale effetto diretto dell'«*industrial self-government*» promosso mediante la codificazione¹⁸¹. Ma a prescindere dal successo di tale istituto, l'affermazione di una disciplina nuova del diritto del lavoro non venne meno e la cultura sindacale americana trovò qui piena consacrazione.

Come tutto questo poteva semplicemente svanire con la sentenza *Schechter*? Ora come allora, del resto, appariva più che evidente come non si potesse più immaginare una società e un ordinamento in cui il lavoro e la contrattazione collettiva non vedessero riconosciuta non solo la propria legittimità ma persino la propria compiuta rilevanza giuridica. Ecco che dopo la fine della *NRA* e persino già prima di essa cominciò a svilupparsi un dibattito parlamentare che si tradusse già nel 1935 in un testo di legge poi noto col nome di *Wagner Act*¹⁸².

¹⁷⁹ Il NLB assumeva quindi i contorni di un'agenzia regolatoria pubblica di composizione di interessi privati, ponendosi (non dissimilmente da quanto abbiamo visto per altre esperienze del periodo) in una sorta di dimensione intermedia: «*The National Labor Board has a specialized function for the settlement of labor disputes, and its activities may be expected to become somewhat intertwined with the activities of the industry and public agencies concerned with labor complaints and labor disputes*». C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., pp. 103-104.

¹⁸⁰ Si legga quanto affermato, tra gli altri, da Gallagher: «*The National Labor Board and the Regional Boards created by it have no jurisdiction in cases where employers are not operating under a code, either an industrial code or the "blanket code" promulgated by the Presidents*». M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry*, cit., p. 64

¹⁸¹ Questo era l'auspicio dei sostenitori del *New Deal*: «*Its permanent relation to the settlement of labor disputes is yet to be determined, but will presumably be much modified if and when industrial relations boards are extensively set up under approved codes*». C.L. DEARING, *The ABC of the NRA*, cit., p. 54.

¹⁸² Si tratta del *National Labor Relations Act* (NLRA) del 1935, la cui discussione parlamentare iniziò addirittura prima della dichiarazione di incostituzionalità del NIRA, Cfr. R.S. RICE, *The Wagner Act: It's Legislative History and It's Relation to National Defense*, in *Ohio State Law Journal*, Vol. 8, No. 1 (1941), cit., p. 36 e segg. Sulle origini del *Wagner Act* sono state offerte diverse interpretazioni. Per una ricognizione delle idee espresse dai diretti protagonisti della vicenda gestazionale della norma si rinvia a T.J. ST. ANTOINE, *How the Wagner Act Came to Be: A Prospectus*, in *Michigan Law Review*, Vol. 96, No. 8 (August, 1998), pp. 2201-2211; per un'interpretazione invece intorno all'appartenenza di questa legge e dei suoi autori a diversi filoni teorici in materia di relazioni industriali si veda rispettivamente T.C. KOHLER, *Models of Worker Participation: The Uncertain Significance of Section 8(a)(2)*, in *Boston College Law Review*, Vol. 27, No. 3 (May, 1986), pp. 499-552, e M. BARENBERG, *The Political Economy of the Wagner Act: Power, Symbol, and Workplace Cooperation*, in *Harvard Law Review*, Vol. 106, No. 7 (May, 1993), pp. 1379-1496.

La norma nasceva col chiaro intento di recuperare gli aspetti giuslavoristici dell'oramai inconstituzionale *Recovery Act* e con l'ulteriore volontà di rendere questi stessi maggiormente effettivi e vincolanti:

«Doubtless, the primary purpose of the *National Labor Relations Act*, [...] was to render the provisions of *Section 7 (a)* actually effective»¹⁸³.

E se nel proprio preambolo (la c.d. *Finding and Policy* del NLRA) si precisava tra le ragioni precipue di un necessario riconoscimento della contrattazione collettiva la loro capacità di divenire strumento per impedire l'impedirsi o l'acuirsi di crisi economiche e produttive¹⁸⁴, era forte nelle intenzioni dei legislatori la volontà di affidare ai lavoratori uno strumento efficace di affermazione del diritto e dei diritti de lavoro da realizzare al di là della collaborazione e del sostegno degli industriali¹⁸⁵. A sostegno di quanto ora detto sembra venire la presenza all'interno del disegno normativo di un ente ricalcato sulla precedente esperienza del NLB incaricato di favorire e consentire l'effettiva riuscita della contrattazione collettiva in ogni settore economico. La *Section 3* della legge creava, infatti, un nuovo *National Labor Relations Board* (NLRB) che, funzionando attraverso un sistema elettivo e di delegazione territoriale e capillare, si ricollegava attraverso la *Section 7* al cuore dell'intera disposizione rappresentato dal riconoscimento del diritto di organizzazione sindacale¹⁸⁶

¹⁸³ R.S. RICE, *The Wagner Act*, cit., p. 36.

¹⁸⁴ La *Section 1* del NLRA recitava e recita tutt'ora: «Experience has proved that protection by law of the right of employees to organize and bargain collectively safeguards commerce from injury, impairment, or interruption, and promotes the flow of commerce by removing certain recognized sources of industrial strife and unrest, by encouraging practices fundamental to the friendly adjustment of industrial disputes arising out of differences as to wages, hours, or other working conditions, and by restoring equality of bargaining power between employers and employees».

¹⁸⁵ «Another question extensively examined at all times during the consideration of the bill was the claimed partiality of the Act toward the employee without compensating privileges granted to the employer. At no place in the legislative process does the intention of Congress to outline a bill of rights for labor of an unprecedented scope become more clearly manifest. Such intention is significant, for in itself it displays the Congressional intention to endow the enforcing agency with wide implementary powers in order that the effective execution of the broad powers of the statute could be made. As has been observed, the Act is bottomed upon an attempt to give the employees equality of bargaining power with the employer». R.S. RICE, *The Wagner Act: It's Legislative History and It's Relation to National Defense*, in *Ohio State Law Journal*, Vol. 8, No. 1 (1941), cit., p. 42.

¹⁸⁶ La *Section 7* del NLRA disponeva: «Employees shall have the right to self-organization, to form, join, or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection, and shall also have the right to refrain from any or all of such activities except to the extent that such right may be affected by an agreement requiring membership in a labor organization as a condition of employment as authorized in section 8(a)(3)»

Al di là di questi brevi accenni non abbiamo qui modo di approfondire ulteriormente la vicenda del NLRB; ci limitiamo solo a segnalarne la sopravvivenza – seppure con alcune non irrilevanti modifiche – all’interno dell’ordinamento americano fino ai nostri giorni, rappresentando con molta probabilità uno dei segni più evidenti delle trasformazioni giuridiche del *New Deal* ben al di là della durata storico-politica di questa esperienza¹⁸⁷.

Ciò che, in conclusione, ci può apparire è quasi un controsenso: attraverso l’opposizione al disegno collaborazionista della NRA combattuto sul campo della costituzionalità della sua legge istitutiva, la Corte Suprema e gli industriali americani finirono per determinare (almeno inizialmente) una svolta più “sociale” della legislazione *newdealista*¹⁸⁸. Da una norma che si fondava sulla partecipazione degli industriali e sul riconoscimento della loro libertà (più o meno estesa) di cartellizzazione, si passò ad un riconoscimento duraturo della libertà di organizzazione e lotta comune dei lavoratori, a scapito di un «*industrial self-governments*» mai veramente interiorizzato.

Sia che si considerasse un successo o insuccesso, sia che si ponesse maggiore rilevanza sugli aspetti lavoristici o al contrario su quelli commercialistici¹⁸⁹, l’esperimento principe

¹⁸⁷ Non privi di resistenze e tentativi di dichiararne l’incostituzionalità furono i primi anni di vita del NLRA. In proposito si invita alla lettura di W. GELLHORN, S.L. LINFIELD, *Politics and Labor Relations: An Appraisal of Criticisms of NLRB Procedure*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXIX, No. 3 (March, 1939), pp. 339-395. Molti sono poi gli scritti in materia da parte della storiografia americana. Qui ci permettiamo di segnalare – oltre ai testi già *supra* ricordati – una raccolta di scritti realizzata in occasione del decennale del NLRA dal quale è possibile ricavare una ricostruzione dei primi anni di vita del Board: L.G. SILVERBERG (ed.), *The Wagner Act: After Ten Years*, Washington, D.C., The Bureau of National Affairs, 1945. Per quanto attiene invece alla ricostruzione della vita più recente del NLRB e dell’evoluzione (o lo stravolgimento) in sede giurisprudenziale del *Wagner Act* si veda K.E. KLARE, *Judicial Deradicalization of the Wagner Act and the Origins of Modern Legal Consciousness, 1937-1941*, in *Minnesota Law Review*, Vol. 62, No. 3 (March, 1978), pp. 265-339.

¹⁸⁸ Del resto, l’atteggiamento delle Corti americane al problema del lavoro e della sua regolamentazione ha vissuto una lunga stagione definitoria la cui origine si può individuare nella nota sentenza *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905). Per la rilevanza che tale sentenza (e la conseguente «*Lochner Era*») ha avuto nella definizione di una “cultura” americana dei rapporti diritto-economia e continua ad avere nell’approccio storiografico al problema cfr. H. SCHWEBER, *Lochner v. New York and the Challenge of Legal Historiography*, in *Law & Social Inquiry*, Vo. 39, Issue 1 (Winter 2014), pp. 242-274. Per una ricostruzione di tale stagione e in particolare dell’atteggiamento delle Corti verso il problema della regolazione del lavoro, si invita invece alla lettura del più recente contributo di A. SOMMA, *Stato del benessere o benessere dello Stato? Giustizia dello sociale, politiche demografiche e ordine economico nell’esperienza statunitense*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XLVI, «Giuristi e Stato sociale», Tomo I (2017), pp. 417-466.

¹⁸⁹ Secondo alcune voci contemporanee, il principale rimpianto nei confronti della Nra risiedeva nell’incapacità o impossibilità di farne appieno strumento per il business oltre alla semplice regolamentazione del lavoro: «*Thus, the business code-makers have quite readily fitted their work into the theory that the NIRA is essentially a labor law, a labor act which is sweetened by telling the employer to ease his own problems, including the problem of making the consumer pay, by combining with his competitors instead of fighting them. It has not been accepted by business, however, either as a challenge*

dell'«*early New Deal*» segnava comunque un punto di rottura nell'evoluzione giuridica americana, poiché in definitiva non sfuggiva a nessuno – neppure a chi non esitava a dare una lettura tradizionale e non rivoluzionaria del *National Industrial Recovery Act* – come con esso si era posto dichiaratamente fine al «*laissez faire*» che fino ad allora si affermava governasse i (non) rapporti tra diritto ed economia:

«There is only one sense in which the Recovery Act is revolutionary and that is in its constructive effort to bring order into much of our economic chaos and to conquer for rational adjustments a field so far given over to the blind forces of accident and haphazard struggle»¹⁹⁰.

3.2. La SEC e la riforma del mercato tra «*cooperation*» e «*regulation*»: il *New Deal* in marcia verso la guerra e la sua fine.

Il mondo del credito e della finanza – come abbiamo visto – era stato il primo a vedersi “riformato” da alcuni provvedimenti dell'«*early New Deal*»: gli strumenti creati e le norme emanate, dimostrarono nel tempo una decisa capacità evolutiva rispetto alla loro previsione originaria. Così, partendo dalle leggi bancarie in precedenza osservate, si passò ad una riforma del mercato azionario che vide la propria realizzazione lungo un periodo di tempo esteso che

*or as a charter of self-government. The makers of the codes have not filled the blank handed out by Congress with any new plan for doing business or even with any economic theory calculated to take a single business out of the rut, much less to take care of inter-business competition. In a large measure this first failure was inevitable- business, long denied self-government, was unprepared to act in any other way under the lash of the emergency with its time limit. It remains to be seen whether there is anything in the codes or any discernible tendency that offers hope of more constructive economic planning within the frame of the NIRA». Cfr. N. ISAACS, C.F. TAEUSCH, *The NIRA in the Book and in Business*, in *Harvard Law Review*, Vol. 47, No. 3 (January, 1934), cit., pp. 475-476. Ma questa non era l'unica opinione intorno al fallimento della NRA e invece da altri vrsanti se ne lamentava la scarsa riuscita in termini di tutela del lavoro: «All union labor leaders agreed that the NRA labor provisions (Section 7a) had been ineffective. They advocated tough legislation to facilitate union organization». Cfr. A.L. HAMBY, *For the Survival of Democracy*, cit., p. 284. Ma anche la storiografia ha spesso sottolineato una scarsa incidenza del primo *New Deal* sul mondo del lavoro. Ad esempio, seguendo una delle più diffuse interpretazioni storiografiche tradizionali, la NRA appariva un prodotto interessante che conseguì, di contro, scarsi risultati, anche e soprattutto sotto l'aspetto della difesa della classe lavoratrice poiché – si recriminava – la *Section 7(a)*, venne aggirata dal padronato, anche se ciò non impedì in definitiva uno sviluppo del movimento sindacale: «il *New Deal* portò grandi mutamenti che incisero a fondo sul costume del popolo americano, così come incisero sul tradizionale capitalismo, al quale sarebbe parsa quasi inconcepibile la fondazione della *Tennessee Valley Authority* (18 maggio 1933), un ente incaricato di gestire centrali elettriche, vendere l'energia elettrica, costruire dighe, rendere navigabili fiumi e riviere, impiantare boschi su terreni incolti, produrre fertilizzanti artificiali e venderli agli agricoltori a basso prezzo». Cfr. F. CATALANO, *New Deal e Corporativismo fascista di fronte alle conseguenze della “grande crisi”*, cit., p. 20.*

¹⁹⁰ J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, cit., p. 1102.

ha attraversato diverse fasi, interpretazioni e attuazioni dello stesso *New Deal* più in generale. Come ci apprestiamo a vedere, prodotto e strumento principe di questa evoluzione fu la *Securities and Exchange Commission* (SEC) la cui vicenda rappresenta per noi un ottimo metro di questa capacità di resilienza del *New Deal* rispetto alle diverse trasformazioni storico-politiche che si trovò ad attraversare, oltre che una delle sue eredità principali essendo anche la stessa SEC, così come l'appena ricordata NLRB, una delle creazioni di questo decennio sopravvissuta a lungo nel tempo e che continua a tutt'oggi a svolgere la propria azione¹⁹¹.

Del resto questo “spirito di adattamento” del *New Deal* è forse uno dei tratti che più avvicina l'esperienza americana alle coeve esperienze continentali, poiché entrambe hanno saputo mantenere in vita e (talvolta) ripensare gli strumenti giuridici realizzati nel corso degli anni Trenta, così da renderli compatibili a successivi tempi e contesti nuovi (anche e soprattutto politici) ma che condividevano, tuttavia, col decennio passato simili esigenze di ridefinizione della convivenza. È da questo punto di osservazione che anche la storia del *New Deal* diviene interessante non tanto perché storia di costruzioni granitiche e risultati conseguiti, ma quanto storia di idee e progetti che hanno in qualche modo lasciato un segno nell'evoluzione giuridica di un ordinamento pur priva di cesure nette cui si assiste invece altrove¹⁹². Ma

¹⁹¹ La “continuità” del *New Deal* non è una realtà riconosciuta e condivisa da tutti gli storici americani, alcuni sostengono piuttosto il contrario: «*Discussions of New Deal policymaking suggest that many reforms were enacted from 1933 to 1937, but after this the New Deal ended*». Di questo avviso è ad esempio lo stesso Brinkley vd. ID., *The end of Reform*, op. cit., in particolare alle pp. 268-269. Altri invece, con riferimento proprio alla SEC tendono a non dare un giudizio altrettanto netto sulla fine della fase riformatrice del *New Deal*: «*The history of the Securities and Exchange Commission provides a somewhat different story. The SEC continued to pursue policies opposed by the securities industry despite increased political opposition in the late New Deal. This was due largely to the liberal-reformist ideology held by a large number of SEC commissioners and staff. They believed the agency should adopt a more mandate-driven approach and issue greater numbers of regulations than the SEC had in the early New Deal*». Cfr. P. NICHOLAS JR., *The Agency That Kept Going: The Late New Deal SEC and Shareholder Democracy*, in *The Journal of Policy History*, Vol. 16, No. 3 (2004), cit., p. 212.

¹⁹² Parte della storiografia sul *New Deal* ha cominciato a presentare una lettura in tal senso di questa esperienza: «*the story of the New Deal, then, is not simply the story of the important legislative and administrative accomplishments of the presidency of Franklin D. Roosevelt. It is also a story of ideological adaptation: the story of how a broad community of New Dealers and their liberal allies made choices among a wide range of policy prescriptions, and how in the process they helped define an agenda for future liberal efforts. It is the story of how they helped bring to a close a long period of “reform” and replace it with a new, and different, liberal orders*». A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., p. 8. Questa “adattabilità” avvicina come detto il *New Deal* al progetto corporativo fascista, poiché entrambe non sono facilmente classificabili, o riferibili ad un solo filone ideologico o patrimonio giuridico. Esse sono piuttosto il frutto della sperimentazione di soluzioni comunque nuove: ricostruire le diverse sfaccettature e le diverse versioni di queste teorie riconoscendo questa confusione e dandone specifica considerazione, rappresenta a nostro avviso un utile strumento attraverso il quale poter ripercorre la storia e l'evoluzione giuridica del periodo. Del resto lo stesso *New Deal* è (per quanto diversa ne sia stata la lettura offerta normalmente dalla storiografia) una storia di molti insuccessi accompagnati da qualche traguardo invece raggiunto: «*The importance of the New Deal lies in large part, of course, in its*

se, come abbiamo appena detto, la storia della SEC dimostra questa capacità del *New Deal* di essere – così come il fascismo – «*many things to many men*», occorre non ignorare però la continuità (quantomeno legislativa) con cui questa sua trasformazione ebbe luogo: già col *Banking Act* del 1933, infatti, si erano introdotti alcuni provvedimenti sul *trading* che miravano soprattutto ad imporre limitazioni alla libertà delle banche in merito agli investimenti¹⁹³. A questo, seguirono poi una serie di provvedimenti specifici in materia di mercato e valori azionari, e in particolare il *Federal Securities Act* del 1933¹⁹⁴ e il *Securities and Exchange Act* del 1934. Con quest'ultimo si delineava un definito sistema di regolazione, «*an elaborate and complex system of controls*»¹⁹⁵, che affidava un serie di poteri di indirizzo e controllo a due enti amministrativi, il *Federal Reserve Board* e la *Securities and Exchange Commission*, uno già esistente e l'altro di nuova creazione, attraverso i quali si auspicava una svolta verso una pubblicizzazione (per lo meno parziale) del settore:

actual legislative and institutional achievements: the Social Security System, the Wagner Act, the TVA, the farm subsidy programs, the regulation of wages and hours, the construction of vast systems of public works, the new regulatory mechanism for important areas of the economy, and others; achievements that together transformed the federal government and its relationship to the economy and to the American people. But the New Deal's significance lies as well in its impact on subsequent generations of liberals and, through them, on two decades of postwar government activism. And in that light, the New Deal appears not just as a bright moment in which reform energies briefly prevailed but as part of long process of ideological adaptation.». Cfr. *Ibidem*. In conclusione, paradossalmente, l'unica certezza che sembra accomunare entrambe le esperienze da noi qui esaminate, è proprio il fatto che non sia possibile individuare al loro interno alcuna certezza.

¹⁹³ Come abbiamo visto, l'opinione pubblica americana ha a lungo guardato alla finanza come il principale imputato della crisi e conseguentemente il principale oggetto di un necessario rinnovamento: «*Every recent depression has resulted in an investigation of stock exchanges and commodity exchanges. [...] Finally, we had the major depression beginning in 1929. Congress as usual investigated the stock exchange and since prosperity did not return promptly, we have at last the federal regulation of stock exchanges.*». J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, in *California Law Review*, Vol. XXIII, No. 1 (November, 1934), cit., p. 10. Per una ricostruzione della storia del mercato azionario e delle sue carenze fino all'emanazione di questa legislazione si invita alla lettura di quanto ricostruito nella prima parte del testo J.E. TRACY, A. BRUNSON MACCHESNEY, *Securities Exchange Act of 1934*, in *Michigan Law Review*, Vol. XXXII, No. 8 (June 1934), pp. 1025-1068.

¹⁹⁴ Anche se qui non ci soffermiamo sull'analisi di questa norma non per questo non è da sottolinearne la rilevanza, considerando soprattutto il fatto che il contenuto del successivo *Securities and Exchange Act* è rappresentato per la maggior parte di emendamenti a questa stessa norma: «*This legislation became the keystone; it mandated the disclosure of detailed information pertaining to the issuers of new corporate securities. All such securities had to be registered with the Federal Trade Commission [...]. The detailed financial information in the registration statement required certification by an independent accountant.*». Cfr. T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1984, cit., p. 169. Sul punto si veda anche J. HANNA, *The Securities Exchange Act as Supplementary of the Securities Act*, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 4, No. 2 (April 1937), pp. 256-268.

¹⁹⁵ H. PARKER WILLIS, *The Banking Act of 1933 in Operation*, cit., p. 706.

«The Act opens with a recital of reasons why transactions upon securities exchanges and over-the-counter markets are affected with a national public interest»¹⁹⁶.

Tra i provvedimenti attuati dalla norma vi era, infatti, la limitazione per le operazioni di borsa, concesse ora alle sole banche aderenti al *Federal Reserve System*. Questo, oltre a garantire maggiore tutela ai risparmiatori, conferiva allo stesso *Board* l'attribuzione di nuovi e incisivi compiti regolatori i cui effetti si sarebbero ripercossi ben oltre la semplice riorganizzazione del mercato finanziario:

«the most important provision of the Act is that giving the Federal Reserve Board power to regulate the flow of credit available to finance security purchases, by fixing margins and by controlling borrowings by brokers.

¹⁹⁶ J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, cit., p. 24. L'urgenza percepita tra l'opinione pubblica di dare regolazione al settore degli investimenti aveva reso tale materia più di altre soggetta ad una pubblicizzazione prima di allora inimmaginabile: *«This law ordered similar disclosure of information about companies with existing securities through regulation of the New York Stock Exchange and other exchanges. The 1934 act created the Securities and Exchange Commission and empowered it to change the rules of the exchanges, prohibit stock manipulation and other practices, and formulate a range of additional regulations as necessary. Throughout the text of the act, the phrase “in the public interest and for the protection of investors” occurred dozens of times, providing a rough guide to the intent of the legislation. This act also empowered the Federal Reserve Board to set minimum margin requirements for the purchase of stock or credits.* T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, cit., pp. 169-170. La descrizione dei compiti attribuiti a questi due enti è ben riassunta ancora da Hanna: *«The administration of the Act is divided between the Federal Reserve Board and the Securities and Exchange Commission. The Board has most of the credit control, the Commission most of the regulation of the practices of exchanges and their members. The Federal Reserve Board has eight members. Two of these are the Secretary of the Treasury and the Comptroller of the Currency. The rest, including the one who must be an agricultural member, have ten year terms. This might seem to assure a certain independence of the Administration in power and a consequent freedom from politics. In reality the combination of the presidential power of appointment and removal with the votes of the ex officio members seems more and more to make the Federal Reserve System an adjunct of the Treasury and dominated by Treasury policy. The Securities and Exchange Commission has five members, not more than three of whom can be brethren in the same political party».* J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, cit., pp. 11-12. Anche la SEC nasce in realtà a modifica di quanto già previsto dal precedente *Securities Act* del 1933: *«The 1934 amendments to the Securities Act transfer the administration of the Act to the Securities and Exchange Commission from the Federal Trade Commission».* IVI, cit., p. 4. La previsione di una nuova amministrazione era in parte dovuta alle opposizioni mosse alla norma da coloro che ne vedevano un eccessivo risvolto interventistico come riportato da McCraw: *«Opposition to the 1934 legislation was led by the old guard of the New York Stock Exchange [...] opponents of the new laws tried to keep implementation out of the hands of the Federal Trade Commission. Landis, George Mathews, and others at FTC had proved too hard on the securities industry [...] Consequently, the act of 1934, in addition to its novel substantive provisions, created the Securities and Exchange Commission and charged it with the administration of both the 1934 act and the Securities Act of 1933».* Landis che, come vedremo, di questa *agency* sarà assoluto protagonista nei suoi primi anni di vita e una delle principali voci impegnate a segnalare un cambiamento nelle strutture giuridiche americane degli anni Trenta in particolare quelle amministrativo-costituzionali, in prima battuta si oppose a tale soluzione, ritenendo la FTC il luogo adatto a garantire una stringente regolazione del mercato. Solo in seguito verrà nominato assieme a Mathews quale membro della SEC da Roosevelt, riportando così il metodo da lui auspicato anche all'interno di questa nuova amministrazione. Cfr. T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, cit., p. 181.

*If this power is wisely exercised, it may prove of the greatest assistance in curing that cancer of capitalism, the business cycles*¹⁹⁷.

La norma prevedeva poi una serie di adempimenti e di controlli per gli operatori finanziari, necessari al fine di veder autorizzata la propria attività di intermediazione¹⁹⁸. A svolgere il compito di coordinamento e direzione, oltre che a dare piena attuazione a quanto previsto dal *Securities and Exchange Act* era chiamata la nuova *agency* per questo appositamente ideata, la SEC¹⁹⁹. In particolare, da più parti veniva sottolineata la previsione di un potere di controllo decisamente capillare nei confronti delle società quotate in borsa, chiamate a presentare resoconti annuali delle proprie attività e comunque sempre sottoponibili ad accertamenti da parte della neonata *Commission*²⁰⁰. Questo sistema, si faceva notare, se da un lato poteva garantire maggiori tutele nei confronti dei risparmiatori, dall'altro poteva esporre il mercato ad

¹⁹⁷ E. SELIGMAN, *Problems under the Securities Exchange Act*, in *Virginia Law Review*, Vol. XXI, No. 1, (November, 1934), cit., p. 1. Le limitazioni e i controlli imposti alle operazioni finanziarie rappresentavano il perno della legislazione, e il segno dell'abbandono di un passato ritenuto eccessivamente liberista: «*These regulations are interesting chiefly because of the handicaps to which they subject the securities business at the present time, and the detailed technique to which the brokerage house must conform in order to make sure that its operations are entirely within the letter of the law*». Cfr. H. PARKER WILLIS, *The Banking Act of 1933 in Operation*, cit., 707. I compiti affidati al *Federal Reserve Board* in particolare dalla *Section 8*, erano immaginati per consentire quanto segue: «*to regulate loans made by banks and other lenders for speculative commitments in securities. This power extends not only to loans to traders but also to borrowings by brokers and dealers. Brokers and dealers may borrow only from member banks, from other banks agreeing to conform to the law and regulations in respect to such borrowings, and from other brokers and dealers in accordance with rules of the Federal Reserve Board*». Cfr. J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, cit., p. 13-14. Ciò in definitiva, comportava un ripensamento più generale delle politiche monetarie e della stessa incidenza su di esse da parte dello stesso *Board*.

¹⁹⁸ La legge tramite la SEC mirava a dare attuazione a quei controlli previsti dalla stessa norma: «*The Securities Exchange Act in sections 7 and 8 lays a basis for the control of credit in security transactions. Section 7 deals with margin requirements of brokers to customers; section 8 with loans to brokers and dealers*». Ma mentre «*Sections 7 and 8, especially the latter, are the parts of the Act concerned with the larger aspects of credit and financial policy*», era con le successive disposizioni che ci si inoltrava nella elaborazione di un dettagliato sistema di autorizzazioni e controlli che mirava a riportare ordine e ridurre i rischi del mercato: «*Sections 9, 10, 11, 15 and 16 dealing with market practices, section 5 concerning the registration of exchanges, and section 12 concerning the registration of securities are the chief parts of the Act designed to raise and maintain standards of fair dealing on the exchanges*». J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, cit., p. 12 e 15.

¹⁹⁹ Era questo il secondo elemento di maggior rilevanza della norma secondo l'analisi del Seligman: «*Second in importance are the provisions of the Act dealing with the registration and supervision of Stock Exchanges and the registration of securities and the requirements for periodical information with respect to registered securities*». E. SELIGMAN, *Problems under the Securities Exchange Act*, cit., p. 2.

²⁰⁰ «*By section 13 annual reports must be furnished to the exchange and the Commission by all corporations whose securities are listed. Quarterly reports and other documents to keep the information filed under section 12 reasonably current may also be required by the Commission*». Cfr. J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, cit., p. 20.

un opposto rischio di eccessiva rigidità con conseguente perdita di utilità di un tale strumento in quel processo di «*recovery*» e «*reform*» portato avanti da Roosevelt²⁰¹.

Ciò che appariva tuttavia chiaro a molti osservatori, quale che fosse la loro opinione in merito alla nuova organizzazione, era la portata “rivoluzionaria” di questa legislazione emanata nel biennio 1933-1934²⁰².

*«The Act inaugurates a tremendous experiment in governmental regulation of business. It provides not only for a complete regulation, by a governmental body, of the operations of stock exchanges and the business operations of their members, but also for governmental oversight of the finances of all corporations for whose securities a market has been created, whether they be listed upon any stock exchange or not»*²⁰³.

Uno dei principali artefici di questa stagione fu James McCauley Landis, avvocato e professore di diritto amministrativo, chiamato a far parte del *brain trust* di Roosevelt e che della SEC divenne direttore già nel 1935²⁰⁴. Il successo duraturo di questa agenzia regolatoria

²⁰¹ La preoccupazione intorno ad un eccessivo interventismo delle disposizioni del *Securities and Exchange Act* era evidenziata da alcuni osservatori: «*These objectives are good if they are wisely carried out. If they are unwisely applied they will be bureaucratic and needless interferences with business, of the sort that has become so familiar in the United States in years past*». H. PARKER WILLIS, *The Banking Act of 1933 in Operation*, cit., p. 708.

²⁰² A dire il vero e come già brevemente *supra* accennato vi furono intorno al *Securities and Exchange Act* alcune resistenze che ne mitigarono la portata: «*The final Securities Exchange Act of 1934, though not quite so strong as some reformers would have liked, still represented a very rigorous piece of legislation. It effectively embodied each of the three principal goals that Landis and his colleagues had in mind. One goal was to establish federal jurisdiction over the margins required by brokers in making loans to buyers of stock. [...] The Securities and Exchange Act of 1934 met this margin-trading question not by specifying a rigid numerical prescription of required percentages but rather by assigning this task to the discretion of the Federal Reserve Board, which already exercised overall responsibility for controlling the nation's money supply. [...] A second major goal of the 1934 legislation was to impose federal discipline on the specific practices that speculators used to drive prices up or down at will. [...] the rules of the several exchanges now were placed for the first time under the surveillance of federal regulators, who were empowered to alter rules as they saw fit. No longer would an exchange be able to operate as an autonomous private club [...] this supervision seemed the most presumptuous and offensive part of the entire act. A third goal of the legislation was to extend the rigorous disclosure provisions of the earlier Securities Act to other corporations, by requiring detailed annual financial reports from all companies whose securities were listed on national exchanges*». Cfr. T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, cit., pp. 179-180-181.

²⁰³ J.E. TRACY, A. BRUNSON MACCHESNEY, *Securities Exchange Act of 1934*, cit., pp. 1037-1038. Una simile e forse più completa analisi in tal senso era offerta, ancora una volta, da Hanna: «*The government in the Securities Act of 1933 and the Securities Exchange Act of 1934 is now giving business a taste of integrated regulation. So far as the federal jurisdiction can constitutionally extend, the government is now regulating the manufacture, that is, the issuance, of securities, wholesale and retail distribution of securities, and subsequent trade in securities. The venerable and once esteemed policy of laissez faire has received many assaults in all countries since the War, but scarcely ever has it sustained more comprehensive and conclusive repudiation than by the security legislation of the present Administration*». J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, cit., p. 1.

²⁰⁴ Landis si era occupato a lungo del problema della regolazione ritenuta strumento essenziale nella nuova realtà novecentesca: «*the emergence of modern industrialism and the manifest inability of the traditional legal system to shape wise policy made it essential to chart a new path. In 1932 and early 1933, for example, Landis' seminar looked into state*

è secondo molti dovuto anche e soprattutto al suo contributo, sia nel delineare e immaginare le funzioni e i poteri originari della *commission*, sia nella direzione impressa alla sua attività nei primi anni di azione della stessa²⁰⁵. Proprio la sua presenza condusse, infatti, la SEC a tenere un atteggiamento e una politica indirizzata maggiormente alla collaborazione con l'industria e le società finanziarie. È infatti possibile individuare due distinte stagioni nell'azione della "creatura" di Landis: mentre la prima, come detto, sotto la sua direzione poggiava su quel principio di *self-regulation* proprio anche di altri esperimenti del periodo, la seconda che prese avvio dopo la fine del c.d. «*early New Deal*», assunse un carattere di più decisa e incisiva regolazione da parte dell'agenzia stessa²⁰⁶.

insurance legislation [...] But the Great Crash of 1929 proved them inadequate to protect the securities industry or the public. All state laws, in fact, fell short of what was needed. And after the presidential election of 1932, federal securities legislation became inevitable. Su invito del proprio maestro accademico Felix Frankfurter, Landis fece così parte del *brain trust* fin dalle origini del mandato di Roosevelt: «*When, during the New Deal's Hundred Days, James Landis and his colleagues arrived in Washington to write new laws for the regulation of the securities industry, they confronted a very complex situation*». La SEC fu il suo principale contributo al programma di *New Deal* e non solo: «*Landis' greatest contribution to regulation came during the 1930s, in his design and administration of the Securities and Exchange Commission. The Sec, in the half-century since its creation in 1934, has often been cited as the most successful of all regulatory agencies*». Cfr. T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, cit., p. 159, 168 e 153. Per una ricostruzione completa della vicenda biografica di Landis si rinvia a questo stesso testo, in particolare alle pp. 154-169.

²⁰⁵ Cfr. IVI, cit., p. 154. I compiti della SEC, peraltro, furono fin da subito di un'estensione maggiore rispetto a quanto da sempre percepito dall'opinione pubblica Americana, concentrata principalmente a porre un freno alle "sregolatezze" di *Wall Street*: «*Best known for its supervision of "Wall Street", the SEC also has jurisdiction over regional stock exchanges, over-the-counter markets, corporate reporting activities, accounting practices, and a number of specialized undertakings such as bankruptcies and public-utility holding companies*».

²⁰⁶ P. NICHOLAS JR., *The Agency That Kept Going*, cit., p. 213 segg. Sulla distinzione di queste due fasi si afferma in particolare: «*the Sec relied mainly on self-regulation in the early New Deal. [...] the Sec went from an agency that used self-regulation to a more regulatory agency in the late New Deal*». Il testo di Nicholas ci permette anche di chiarire il perché noi usiamo spesso la definizione «*early New Deal*» rispetto alla più comune «*first New Deal*»: egli infatti riferisce a Basil Rauch (*The History of the New Deal, 1933–1938*, New York, 1944) l'originaria distinzione tra "first" e "second" *New Deal* per descrivere le diverse politiche della presidenza Roosevelt: «*The first New Deal consisted of reforms enacted prior to the 1934 congressional elections, and these focused on economic planning (AAA, NRA, TVA). The second New Deal happened after the 1934 elections and was characterized by government regulation of business, the expansion of social welfare provision, and recognizing organized labor through the passage of the Wagner Act (see Arthur M. Schlesinger Jr., The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal [Boston, 1959], and The Politics of Upheaval [Boston, 1960]). A more recent group of scholars has noted a "third" New Deal, which began in FDR's second term*». Tuttavia, Nicholas opera una diversa e – a nostro avviso – più interessante partizione: «*I chose to divide policymaking at the SEC into two periods, an early and late New Deal. The early New Deal comprises the period up to 1937, and the period after this I refer to as the late New Deal. The third New Deal and the late New Deal cover the same time periods, 1938 to 1945*». Cfr. IVI, cit., nota 2, p. 233. Oltre a quanto convincentemente riportato da Nicholas in merito alla ricostruzione della vicenda della SEC e alle diverse stagioni del *New Deal*, la nostra scelta di rifarsi alla sua periodizzazione è frutto anche di un interessante e proficuo colloquio avuto con il prof. Reuel E. Schiller durante il soggiorno di ricerca presso la *Berkeley Law School*. Schiller invitava, infatti, ad usare tale definizione perché ritenuta quella più accreditata tra gli storici più recenti del *New Deal*.

Così e in un primo momento, Landis privilegiò il ricorso alle strutture e agli strumenti di organizzazione e controllo privati già esistenti, nel tentativo (riuscito) di coinvolgere e rendere capillare ed efficace il controllo della nuova amministrazione sulle operazioni di borsa e, più in generale, sulla gestione commerciale e finanziaria delle società americane quotate, convinto che questo atteggiamento rappresentasse «*to accountants, bankers and brokers [as] an attractive plan for “self-regulation”*»²⁰⁷. La fiducia riposta nel modello cooperativo (o corporativo?) condivisa con la *National Recovery Administration*, si palesò anche con la formulazione di uno specifico «*code of fair competition*» proposto e sottoscritto dalla *Investment Bankers’ Association* e che conteneva una dettagliata e stringente regolamentazione oltre ad istituire un *Investment Bankers Code Committee*²⁰⁸. A tutto ciò non solo Landis guardò con favore ma si mosse persino affinché l’intera struttura (sia il codice sia il *committee*) sopravvivesse al fallimento della NRA ottenendo di fatto il trasferimento della competenza ad amministrare il codice da quell’amministrazione alla *Securities and Exchange Commission* da lui diretta; così facendo, la SEC incoraggiò una sorta di polizia interna delle industrie attraverso gli stessi investitori e i contabili mescolando «*voluntarism and statism into a self-regulatory approach*»²⁰⁹.

²⁰⁷ T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, cit., pp. 186-187. Dietro questa scelta c’era una precisa convinzione di Landis: «*The SEC decided to work through existing private structures and, where necessary, to create new ones. Landis believed such a course to be more in keeping with legal precedents and American traditions than was the alternative path of direct and coercive action by an army of government regulators*». Le strutture cui si fece ricorso per dare corso ai compiti della SEC furono molteplici e alcune anche di notevole impatto nella storia americana: «*The National Association of Securities Dealers (NASD) was the most successful form of self-regulation the SEC helped to create. NASD grew out of the Investment Bankers Conference Committee (IBCC), which was created by a number of large investment bankers in September 1936. [...] The NASD was part trade group and part enforcement organization and was also supervised by the SEC. Soon after the NASD was formed, eighty percent of the over-the-counter dealers had joined. [...] The SEC also worked to improve self-regulation in the securities exchanges [...]. In 1935, the SEC began encouraging the NYSE to voluntarily adopt trading and other rules that would democratize its governing board. Chairmen Joseph Kennedy and James Landis pressured the NYSE to adopt new rules; the NYSE governing board adopted some of the rules but resisted the SEC and did not adopt others. After William O. Douglas became the SEC’s third chairman in 1937, the agency began to take a tougher stand on NYSE policies. Although he believed in self-regulation, Douglas was less patient than Kennedy and Landis when self-regulation failed to work*». P. NICHOLAS JR., *The Agency That Kept Going*, cit., p. 214-215.

²⁰⁸ Cfr. T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, cit., p. 198. «*The New York Times called it “one of the most stringent regulatory document under the NRA”, a judgment that reflected Wall Street opinions*».

²⁰⁹ P. NICHOLAS JR., *The Agency That Kept Going*, cit., p. 214. La scelta di Landis, oltre che (dal suo punto di vista) lungimirante si rivelò, come afferma McCraw, quasi “profetica”: «*As if they had anticipated this decision, the SEC in April 1935 acted to take a more determined stance. Three days before the Supreme Court’s historic announcement, Landis wrote to the NRA indicating the SEC’s willingness to administer the code. Then, as soon as the court’s decision was announced, the Sec asked Investment Bankers Code Committee to work out, jointly with SEC, a permanent regulatory structure for the industry. Soon the code committee reconstituted itself as the Investment Bankers Conference Committee and began intensive discussions with SEC*». T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, cit., pp. 198-199.

Nonostante il ricorso alle associazioni e gruppi private per attuare le politiche di riorganizzazione e controllo del mercato si fossero dimostrate relativamente efficaci e capaci di dare un deciso e inarrestato avvio all'azione della SEC, altrettanto non avvenne per quanto riguardava i controlli che essa era chiamata ad operare sulle singole *corporations*²¹⁰. Anche per tale ragione, assieme alla fine della direzione di Landis, l'agenzia cominciò verso la fine del decennio a mutare il proprio atteggiamento: complice anche l'avvento della seconda guerra mondiale, la SEC venne mostrando un volto sempre meno collaborativo virando verso politiche di stampo decisamente più interventiste e centraliste²¹¹. L'azione in questa seconda fase si concentrò maggiormente sulla tutela dei piccoli risparmiatori e azionisti, a scapito delle grandi concentrazioni economiche²¹².

Non è un caso che in questa stagione divenne protagonista un secondo gruppo di giuristi legati, come del resto anche Landis, alla scuola di Felix Frankfurter: *liberals* convinti, ispirati da un'avversione verso il monopolio e il c.d. *big business* e tutti uniti da un'identica convinzione che «*government must exercise an increased level of authority over the structure and behavior of private*

²¹⁰ Su tale sfasamento tra le due diverse azioni della agency cfr. P. NICHOLAS JR., *The Agency That Kept Going*, cit., p. 215: «*While the NASD and the NYSE reforms became relatively successful examples of SEC self-regulation, the agency had less success establishing corporate accounting standards*».

²¹¹ La svolta è fortemente connessa al cambio di direzione dell'agenzia: «*The SEC of the late 1930s and early 1940s could not be considered a full-fledged statist bureaucracy in comparison to some European government organizations that have had more commanding influence over the private sector, but it did adopt a number of new regulations opposed by the securities industry. This move in the direction of statism took place after James Landis resigned in 1937 and William O. Douglas became chairman. Douglas was a Yale professor originally hired by the SEC in 1934 to produce a report to help the agency reform bankruptcy law. [...] The chairmanship of William O. Douglas marked the beginning of a shift in the ideological balance of the SEC from an agency that used self-regulation fairly exclusively to one that would become, at least through the end of World War II, more regulatory-oriented. Under his leadership, the SEC issued a short-sale rule on New York Stock Exchange floor traders. This was the first time the SEC issued a rule on the Exchange, and it did so without negotiations*». IVI, cit., pp. 218-219. Questo cambio di atteggiamento secondo Nicholas, non comporta una svolta conservatorista, al contrario dimostra un atteggiamento più radicale di quel pensiero *liberal* che nella tradizione americana da Roosevelt in poi viene ad assumere un significato ben distante da quello del *liberalism* di matrice tradizionale: «*At the same time the leadership of the SEC had become more reform-oriented, Congress had grown more conservative, thus making it more difficult for the SEC and congressional liberals to advance legislative efforts to further regulate the securities industry. Part of this was due to the creation of a conservative coalition where anti-New Deal Democrats began to team up with Republicans to defeat or alter legislation advanced by liberal New Dealers*». IVI, cit., p. 220.

²¹² È in questa svolta che – secondo la teoria sostenuta soprattutto da Nicholas – si rintracciano i tratti di successo ed evoluzione della SEC che ne permisero la lunga sopravvivenza, tanto di se stessa quanto delle stesse idee del *New Deal* più in generale: «*The late New Deal SEC staff supported the small shareholder and developed the shareholder proposal rule out of its experience administering the proxy rules. [...] In this way, empowering shareholders was a vehicle for reducing the concentration of economic power and discouraging forms of corporate abuse. At the very least, the rule has helped shareholders establish a greater dialogue with management. Its adoption was part of one of the last successful New Deal initiatives, and one that would have a permanent influence on stockholder management relations*». IVI, cit., p. 230.

*capitalist institution»*²¹³, in poco tempo realizzarono un peculiare *spoil system* all'interno della stessa amministrazione Roosevelt e più in generale nel suo *brain trust*, sostituendo i primi *new dealers* quelli che, in vari e diversi modi, avevano guardato con interesse a soluzioni maggiormente collaborative. La soluzione adesso immaginata diveniva invece quella di contrapporre uno Stato forte a forti interessi privati: non si trattava, in realtà, di un sentimento inedito tra i *new dealers* tra i quali questa tendenza si era sempre in parte manifestata²¹⁴. Anche perché la moltiplicazione di strumenti di controllo e regolazione, quale che fosse la filosofia che avrebbe poi influenzato le singole azioni messe in campo da queste, rappresentò uno dei principali elementi di tutta la vicenda del *New Deal*, e in particolare questo «*increase in public control over corporate institutions»* segnò con molta probabilità, «*the principal achievement of the New Deal, the legacy upon which future efforts should build»*²¹⁵.

L'avvento della Guerra (quella mondiale, con la G maiuscola, e non più “solo” quella contro l'emergenza economica) rappresentò per tutto il mondo la vera conclusione della «grande depressione» e al contempo una dolorosa ma quanto mai proficua occasione di rinascita. Gli Stati Uniti non fecero eccezione e la sensazione che questo potesse avere importanti ricadute sull'economia e sull'organizzazione economica del Paese coinvolse anche gli stessi *new dealers*²¹⁶. Con prospettive e convinzioni diverse, si chiudeva un immaginario cerchio che

²¹³ A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., p. 56.

²¹⁴ Il problema del rapporto con i *trust* e le grandi imprese è centrale durante tutto il *New Deal*, e le soluzioni immaginate furono molteplici, ma persino i più tradizionali *anti-trusters* ritenevano un'opposizione radicale al *big business* un'idea nostalgica e superata proponendo, piuttosto, la realizzazione di una soluzione economico-amministrativa ad esempio attraverso l'imposizione di «*administered prices»*: «*to most New Dealers, the idea that the government could ensure competition simply by stepping into the marketplace occasionally to break up a large combination was naïve and even dangerous. Controlling monopoly, they believed, required a strong and constant public presence in the private economy, an elaborate system of regulation would enable the state to monitor corporate behavior continuously and, when necessary, to change it. Antitrust efforts would not be an alternative to the growth of a regulatory state; they would be part of that growth.*». Cfr. IVI, cit., p. 62.

²¹⁵ IVI, cit., p. 63. L'implementazione del controllo e dell'intervento statale è segnato in America anche e soprattutto dalla diffusione di un numero sempre maggiore di amministrazioni: «*Before 1933, only two federal agencies had exercised important regulatory powers: the Interstate Commerce Commission and the Federal Trade Commission. By the end of the 1930s, there were four major new agencies: the SEC, the FCC, the NLRB and CAA, as well as innumerable smaller mechanisms exercising more limited regulatory authority.*».

²¹⁶ L'avvicinamento alla guerra rappresentò un momento di grandi speranze e timori per la componente *liberals* del Paese: «*How the government orchestrated the great feats of production and distribution necessary for the war would, they assumed, have a decisive impact on the structure of the economy in peacetime. And for those who believed that structure should include a much greater role for the state, it seemed possible, at least for a time, to hope that wartime mobilization might advance their aims.*». Cfr. IVI, cit., p. 175.

univa, da un lato, gli esperimenti di collaborazione tra «*business, labor, and government*» della prima guerra mondiale, tanto cari ai teorici dell'«*early New Deal*», con, dall'altro, i risvolti maggiormente regolatori e pianificatori immaginati invece tra la fine degli anni Trenta e i primi anni Quaranta, comunque sempre caratterizzati dalla convinzione e speranza che «*war would help legitimize an expansion of government's power*»²¹⁷. Tuttavia, l'esperienza bellica non sembrò imporre quale “vincitore” né l'uno né l'altro “progetto”, attestando piuttosto la realtà dei rapporti Stato-economia americani su di un equilibrio capace di rappresentare, da un lato, il definitivo rifiuto del *laissez-faire* ma, dall'altro, incapace di operare una riforma radicale del capitalismo che sembrò invece mantenere inalterata la propria impalcatura giuridica²¹⁸.

²¹⁷ Ivi, cit., p. 175-176. L'organizzazione messa in piedi durante la guerra apparve estremamente (e comprensibilmente) verticistica, ma vide anche una grande partecipazione dei *business leaders*. In conclusione per Brinkley la gestione caotica della riconversione industriale verso un'economia di guerra portò ad un risultato più simile alla mobilitazione della prima guerra mondiale rispetto che ad un nuovo potere governativo sull'industria: «*a collection of war bureaucracies most of which were state agencies only in name*». Cfr. Ivi, cit., p. 190. Del resto, l'esperienza del *War Production Board* (WPB) si dimostrò comunque un insuccesso: «*the WPB experience, in short, served not as model to liberals, but as a warning. For those who had long championed the corporatist arrangements to which the agency at times aspired, its failure was so disillusioning that many of them ceased to promote those earlier dreams. For those who had always viewed “public-private partnership” with distrust, the WPB became the NRA writ large: a compelling illustration of how state efforts to coordinate production and investment led to a “capture” of government agencies by powerful corporate interests. Frustration with WPB weakened liberal's faith in the regulatory and planning potential of the state and strengthened their already growing inclination to look to fiscal and compensatory strategies for managing economy instead*». Ivi, cit., p. 199. Ma l'esperienza bellica colpì duramente anche le speranze dei teorici americani più vicini alle soluzioni in senso lato corporative: «*Far from legitimizing an increased government role in the managing of investment and production, as some had hoped, the wartime mobilization added strength to the already growing inclination among many liberals to find a role for government that would allow it to manage the economy without managing the institutions of the economy. To many anti-monopolists and regulators, this result was disappointing but not entirely surprising. But to corporatists within the New Deal, the wartime experience was especially discouraging. For them, the story of how the government mobilized the American economy for war became, in the end, the story of how the dream of an “ordered economic world” – a dream that had occupied an important, if contested, place in liberal hopes for nearly three decades – all but expired. Corporatist economic arrangements survived World War II and in some areas of the economy even flourished. But formal corporatist institutions and ideas found no important place in the postwar state*». Ivi, cit., pp. 176-177. L'unico “successo” che l'esperienza bellica sembra offrire al futuro equilibrio economico americano è il forte legame tra il governo e l'industria nel settore militare, che rappresenterà la grande eredità della seconda guerra mondiale dimostrandosi l'elemento di maggiore continuità nei rapporti Stato-economia.

²¹⁸ Il dibattito giuridico sulla regolazione economica rimaneva infatti ancorato al suo problema “storico”, quello che Hughes definiva «*the necessity of finding ground for a rational compromise between individual rights and public welfare*». E infatti il tema anche intorno alla SEC e alle altre agenzie regolatorie rimaneva il medesimo: «*As in so many other aspects of American politics, the fundamental controversy underlying the history of regulation has been an ongoing need to work out the inevitable tradeoffs between the good of the whole society, on the one hand, and the rights of the individual, on the other*». T.K. McCRAW, *Prophets of regulation*, cit., p. 302. L'incapacità di affermare in modo inequivocabile una visione nuova in un senso o nell'altro della politica e del diritto in economia, cominciò però ad essere letta come la vera chiave di volta della ripresa economica e del successo americano: «*Instead of lamenting the New Deal's failure to achieve the reforms they once considered essential, most postwar liberals lauded what they considered its success. They praised the New Deal for having solved the problems of capitalism without altering the structure of capitalism; for having used the state to save the economy without intruding the state too far into the economy*». A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., p. 266. Appare

A permettere una forse più rassicurante e semplicistica lettura di tale tenore, contribuì senza dubbio la ripresa economica che seguì alla guerra. Nonostante tutto, però, ci appare impossibile negare la storia di progetti e complessità che (per quanto storia di insuccessi o tutt'al più di successi “carsici”) gli anni Trenta avevano lasciato in dote alla post-modernità giuridica.

curioso, e ci torneremo in seguito, come per ragioni molto simili, invece, in Italia si cominciò a descrivere l'esperienza corporativa come un vero e proprio *bluff*.

CAPITOLO III

UNA RISPOSTA CORPORATIVA?

SOMMARIO: 1. Oltre il ruolo marginale delle corporazioni: legislazione economica e teorie corporative negli anni Trenta. – 1.1. Le corporazioni e l'IRI: una relazione complicata, due esperienze da ripensare. – 1.2. Industria, Stato, corporazioni: gli "altri" anni Trenta? – 2. «*Early New Deal*» and *Corporatism: Which Corporatism?* – 2.1. La NRA e il corporativismo: una storia vissuta tante storie possibili. – 2.2. «*Administrative agencies*» e controllo del mercato: una soluzione non-corporativa o affermazione di un «*administrative corporatism*»? – 3. Un successo duraturo e un denominatore comune: alcuni spunti per un sentiero di ricerca dalle riflessioni corporative al diritto pubblico dell'economia. – 3.1. Il dibattito intorno all'indipendenza delle «*agencies*» negli Stati Uniti: una trasformazione «globale» del rapporto tra i poteri? – 3.2. Dall'insuccesso alla riforma: Stato ed economia tra democrazia e tecnocrazie.

1. *Oltre il ruolo marginale delle corporazioni: legislazione economica e teorie corporative negli anni Trenta.*

Molto è stato detto sulle risposte alla crisi economica da parte del regime fascista e dell'amministrazione Roosevelt, molti i tratti comuni e, forse, le reciproche influenze, molte le diverse declinazioni e interpretazioni offerte in ordine alle politiche attuate. Occorre dare ora specifica rilevanza, però, ad un elemento largamente richiamato da tutti gli osservatori coevi e poi per molto tempo relegato ai margini dalla storiografia (soprattutto italiana): il corporativismo.

Ripercorrendo infatti i dibattiti che hanno accompagnato gli interventi normativi in materia di industria e credito nel decennio seguito al crollo di *Wall Street*, è impossibile ignorare la presenza costante, per ragioni e in forme sicuramente differenti, delle teorie corporative quale "convitato di pietra" del discorso giuridico-economico. Se in Italia la creazione di un «ordine corporativo» veniva presentato come uno dei principali obiettivi della "rivoluzione" fascista, costringendo di fatto tutti i giuristi ad offrire più o meno spontaneamente una propria visione corporativa, in America il corporativismo costituì comunque un diffuso e autorevole appiglio teorico e terminologico per quella dottrina intenta ad immaginare un superamento del liberalismo tradizionale che ne apprezzava la capacità di offrire un'immagine di

ordine che, con sfumature diverse a seconda di chi ne prendeva a prestito l'uso, potesse risolvere i rapporti tra Stato, società e mercato.

Ma concentrando per adesso l'attenzione sull'Italia, occorre rapidamente dar conto di quella diffusa sottovalutazione del corporativismo offerta a lungo dalla nostra storiografia, intenta a sottolineare la pochezza delle realizzazioni pratiche del corporativismo e, più in generale, la somiglianza degli interventi del regime fascista con le politiche anche altrove messe in campo e spesso in continuità con la precedente stagione liberale.

Questa linea interpretativa, che soprattutto tentava di scardinare l'imponente macchina propagandistica messa in piedi dal regime, era stata inaugurata dagli esuli del regime e tra questi, in particolare, da figure di spicco quali Salvemini e Rosselli¹. Quest'ultimo, in un suo articolo del 1934, affermava come «l'intervento disciplinatore dello Stato che si verifica sotto il fascismo non è più una novità del fascismo, perché si è avuto *'anche nel tempo liberale'*». Del resto – insiste Rosselli – questa era persino la rassicurazione che il regime aveva pubblicamente offerto alla grande industria in modo tale da legittimare l'intervento dello Stato fascista in campo economico: col corporativismo non si faceva spazio a nessuno dei temi che, secondo Rosselli, avrebbero permesso un vero cambio di rotta rispetto al passato, mostrando così quello che egli definisce senza mezzi termini il «*bluff corporativo*»². Un'altra voce che ha influenzato a lungo le posizioni della storiografia economica sul fascismo è stata quella di Louis Franck che sottolineava l'inesistenza, nei fatti, di una dimensione corporativa delle politiche economiche fasciste, politiche che mantenevano inalterati i rapporti di classe e che si attenevano agli stessi principi e mezzi anche altrove vigenti:

¹ Sulla "battaglia" che si combatteva tra la propaganda fascista e gli oppositori del regime all'estero e in particolare negli Stati Uniti vd. J.P. DIGGINS, *L'America, Mussolini e il fascismo*, cit., in particolare p. 139 e segg.

² C. ROSSELLI, *La riforma corporativa spiegata agli industriali*, cit., p. 81. Riprendendo polemicamente un intervento di Pirelli che all'adunata del 15 ottobre 1934 aveva affermato come «*la politica economica che il fascismo sta realizzando rappresenta la felice sintesi di due principi che, sino a poco tempo fa, erano parsi ai tecnici in antitesi irriducibile: l'iniziativa privata e l'intervento disciplinatore dello Stato*», Rosselli concludeva: «Pirelli ha chiarito che «ecco che cosa diventa la rivoluzione corporativa spiegata agli industriali! Nessun cenno alla riforma della distribuzione delle ricchezze, al posto del lavoro nell'azienda, alla concreta attuazione della giustizia sociale, ecc. [...]». Il suo discorso [...] fornisce una interpretazione autentica della riforma corporativa in atto, liquida cioè all'amichevole il *bluff corporativo*».

«Esiste dunque un'economia italiana, non un'economia fascista, né un'economia corporativa. In Italia ci sono uomini che lottano, soffrono, vincono o perdono, ma le loro armi sono le nostre stesse armi, niente di più, niente di meno»³.

E se è vero – come abbiamo anche in precedenza potuto sottolineare – che politiche comuni si erano sviluppate in molti dei Paesi colpiti dalla crisi a prescindere dal regime in vigore⁴, tuttavia alcuni indirizzi ebbero particolare rilievo solamente nel contesto italiano: in particolare la politica sindacale. La teoria corporativa nell'esperienza del regime fascista si tradusse fin dalle origini in una chiara e definita versione sindacal-autoritaria, realizzata per mezzo del controllo sui sindacati di matrice rochiana⁵. Questa, secondo molti, rappresentò effettivamente l'unica dimensione pienamente realizzata del corporativismo fascista mentre la “seconda fase” – quella più propriamente corporativa che avrebbe astrattamente potuto e voluto realizzare, attraverso la nascita delle corporazioni, una dimensione maggiormente “collaborativa” dell'ordine nuovo – non trovò, in tal senso, mai piena ed effettiva realizzazione: e mentre ciò è stato a lungo utilizzato quale elemento a fondamento delle interpretazioni secondo le quali il corporativismo *tout court* non avrebbe avuto alcuna rilevanza e incidenza nelle vicende giuridiche italiane infrabelliche, a nostro avviso ciò potrebbe al contrario

³ L. FRANCK, *L'économie corporative fasciste en doctrine et en fait. Ses origines historiques et son évolution*, Gamber, Paris, 1934, adesso in ID., *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista*, cit., p. 94.

⁴ La politica dei salvataggi, ad esempio, sembrava porsi in forte continuità con soluzioni già varate in epoca liberale. Tuttavia, dopo i primi interventi effettuati già in risposta alla recessione del 1921, tale politica assumerà una grande rilevanza in Italia fino a divenire, a seguito della crisi del '29, elemento essenziale dell'organizzazione economica ma presentando forme e ruoli radicalmente mutati. Abbiamo infatti visto come nel corso degli anni Trenta «lo Stato non si limita[va] ora ad effettuare operazioni di carattere finanziario, ma assume[va] direttamente il possesso di pacchetti azionari e diventa[va] gestore di imprese o banche pericolanti». Interventi di tale genere non furono un *unicum* nel panorama mondiale, al contrario esperienze simili si svilupparono in altri paesi d'Europa (come ad esempio in Francia e Inghilterra) ma anche – come abbiamo visto – negli stessi Stati Uniti. Allo stesso modo, anche della c.d. *politica protezionistica* si può dire che essa non rappresentò una dimensione originale del fascismo, dato che anche in altre realtà «compresa la liberistica Inghilterra», si assunsero posizioni e politiche di tal guisa; probabilmente sarà solo col passaggio avvenuto intorno al 1935 alla politica c.d. autarchica che in Italia si marcherà una netta differenziazione rispetto agli altri modelli, poiché essa divenne lo strumento preparatorio alla guerra che, «del resto, costituiva il logico sbocco dell'intera politica fascista» P. SYLOS LABINI, *La politica economica del fascismo. La crisi del '29*, in *l'Astrolabio*, anno III, 15 aprile 1965, n. 7, pp. 32-34, e adesso in *Moneta e Credito*, Vol. 67, No. 265 (2014), cit., pp. 49 e 51.

⁵ La fonte di riferimento è la legge 3 aprile 1926, n. 563, «Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro», frutto dell'opera teorica e legislativa dello stesso Rocco. Per una ricostruzione del contesto ideologico in cui la legge vide la luce cfr. I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007, in particolare le pp. 134 e segg.; e A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Bari, Laterza, 2010, in particolare le pp. 26 e segg.

dimostrare una elevata capacità del corporativismo di essere “molte cose” e permeare di sé e per mezzo di sé una serie di politiche economiche e costruzioni giuridiche eterogenee tra loro. Identico ragionamento può valere, del resto, anche per quanto riguarda l’affermazione di una (o più d’una) teoria economica corporativa, quesito che tenne impegnati non solo gli oppositori e i curiosi di varia estrazione delle vicende del fascismo, ma anche gli stessi teorici del regime.

«Ed ora domandiamoci: esiste un’economia corporativa, che abbia la sua autonomia di fronte all’economia liberale e a quella socialista. In quale significato?»⁶.

A conferma della capacità del corporativismo di essere un poliedrico strumento nelle mani di chiunque fosse impegnato a ripensare un ordine stava pertanto il fatto che all’interrogativo appena citato furono offerte riposte di segno opposto, non solo con riferimento all’esistenza o meno di una teoria economica corporativa, ma anche e soprattutto con riferimento al significato da dare a essa. Due voci a nostro avviso particolarmente rilevanti, quelle di Alfredo Rocco e Gino Arias, ci permettono, ad esempio, di vedere come il corporativismo in una sua specifica declinazione (che potremmo definire oltre che sindacale, anche nazionalista e autoritaria) abbia in poco tempo raggiunto una compiuta realizzazione e che ha avuto ripercussioni anche sulla legislazione industriale e creditizia degli anni Trenta, ma contribuendo a offrire una precipua visione corporativa dell’economia.

Elemento di partenza, comune a qualsiasi declinazione teorica del periodo, è ovviamente la critica del passato liberale con la sua portata individualistica che aveva condotto inevitabilmente a creare le condizioni per una crisi.

«L’economia liberale [...] è uno dei prodotti più diretti e genuini della concezione individualistica della società e dello Stato, che informò di sé tutto il movimento filosofico, politico, sociale e giuridico del secolo XVIII»⁷.

⁶ G. ARIAS, *L’economia nazionale corporativa. Commento alla Carta del Lavoro*, Roma, Libreria del Littorio, 1929, cit., p. 153.

⁷ A. ROCCO, *Dall’economia liberale e socialista all’economia fascista della Carta del Lavoro*, in *Politica sociale*, Vol. VIII-IX, 1930, cit., p. 352. «L’economia liberale è, dunque, umanitaria, cosmopolita, internazionalistica. Dopo aver ridotto l’individuo allo schema ipotetico di una forza che agisce in una sola direzione già nota secondo il principio edonistico, essa riduce la società ad una somma di tante forze uguali quanti sono gli uomini viventi, e

Un identico atteggiamento individualistico – si notava – era tipico della stessa teoria socialista, egualmente ispirato a un utilitarismo di tipo materialistico⁸. Pertanto, secondo Rocco, tutti i principi liberali e socialisti erano irrimediabilmente fallaci, o quantomeno insufficienti a dare soluzione alla ricerca di un ordine, poiché entrambi ignoravano la dimensione collettiva dell'individuo, il fatto storico che vedeva l'uomo da sempre come membro di una società. Non deve poi sorprendere che nella sua costruzione Rocco identifichi tale «società prima» dell'uomo come una realtà delimitata (che non può del resto corrispondere alla vaga, utopica e ancora una volta individualistica umanità giusnaturalistica) e in particolare proprio nella «società nazionale, la nazione»⁹.

Anche Arias si dimostrò una delle voci più impegnate a dare una compiuta definizione di «economia corporativa» e il principale punto fermo di questa operazione consisteva proprio nell'identificazione di questa con l'economia nazionale che «proclama[va] come verità fondamentale l'unità, anche economica, della Nazione, e intende[va] realizzarla compiutamente»¹⁰. Tale «unità», poteva trovare affermazione e realizzazione esclusivamente «nello Stato fascista», uno Stato che aveva cominciato a ridisegnare i propri contorni principalmente attraverso la propria legislazione sindacale; così facendo si era riconosciuta piena rilevanza alla dimensione sociale e conflittuale del lavoro e se ne era data soluzione compiutamente giuridica con la legge 3 aprile 1926, n. 563. Era innegabile quindi l'importanza di questa dimensione sindacale; del resto gli strumenti di organizzazione della società, dell'economia e del lavoro – in principio i sindacati e in seguito le corporazioni – erano i luoghi incaricati di

riduce tutto il suo studio a determinare in qual modo debbono tutte queste forze uguali agire per ottenere il massimo risultato utile per ciascuno di tutti gli individui, che costituiscono l'umanità, col minimo possibile sforzo individuale». Ivi, cit., p. 353.

⁸ Non mancava di notare criticamente Rocco che «il problema che il socialismo pone e vuol risolvere, è un problema di distribuzione del reddito collettivo fra i membri della collettività, quindi un problema che concerne essenzialmente gli individui»; diversi erano quindi rispetto alla risposta liberale i mezzi con cui ci si proponeva un identico fine: «la socializzazione degli strumenti di produzione, la lotta di classe, la solidarietà di classe, sono tutti mezzi di cui il socialismo si serve per conseguire un fine, che è indubbiamente individualistico; il maggior benessere materiale degli individui». In conclusione, «il liberalismo vuol giungere al benessere dei singoli attraverso la limitazione della collettività, il socialismo attraverso l'asservimento della collettività». Ivi, cit., pp. 355 e 356.

⁹ «L'economia, che si deve studiare» – dice Rocco – «se si vuol tenersi sul terreno solido della realtà odierna, non è l'economia degli individui, e neppure l'economia delle somme di individui o delle classi, e neppure l'economia di un'astratta umanità; ma è l'economia delle varie società esistenti in concreto, che sono oggi, nella loro più perfetta espressione, le società nazionali, le nazioni». Ivi, cit., p. 360.

¹⁰ G. ARIAS, *L'economia nazionale corporativa*, cit., p. 20.

ricomporre i molteplici interessi divergenti per raggiungere l'unico interesse rilevante, quello nazionale: «gli istituti dello Stato corporativo provvedono ad armonizzare l'iniziativa privata con l'interesse collettivo, ne garantiscono la necessaria coincidenza, in ogni campo dell'economia»¹¹.

La fase sindacale, quindi, non rappresentava un momento accidentale o persino estraneo alla costruzione dell'ordine corporativo in campo economico, bensì ne costituiva la prima e imprescindibile fase (per Rocco probabilmente persino l'unica necessaria e di per sé sufficiente) proprio perché già capace di condizionare e regolare in maniera decisiva e autoritaria il mercato. L'importanza di questa dimensione sindacale era confermata anche e soprattutto dal ruolo svolto dal suo prodotto più programmatico e di respiro teorico: la «Carta del Lavoro». Essa aveva offerto un appiglio astrattamente normativo per una teorizzazione dei principi dell'economia corporativa¹², venendo considerata da tutti (economisti *in primis*) la bussola del corporativismo: non è un caso che rappresentò anche il principale “prodotto di esportazione” del regime all'estero¹³. E tra le dichiarazioni ivi contenute, le più rilevanti proprio per gli economisti apparivano essere quelle che ripensavano e ridefinivano il concetto di iniziativa economica.

«L'economia corporativa proclama: a) l'organizzazione privata della produzione è una funzione d'interesse nazionale; b) l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato. Ne deriva dunque: a) l'organizzazione della produzione è normalmente affidata dallo Stato al privato; b) il privato ha un mandato, o meglio un *munus publicum* di cui deve rispondere di fronte allo Stato; c) l'organizzatore della produzione non è più guidato dal suo privato tornaconto, nell'esercizio della sua attività economica, ma, come mandatario dello Stato, dalla coscienza del pubblico interesse, al quale deve uniformarsi ogni

¹¹ G. ARIAS, *Dinamica economica ed economia corporativa*, in *Economia* (febbraio 1930), adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo*, cit., p. 66.

¹² Non si può evitare di riconoscere che la «Carta del Lavoro» pur presentandosi quale la “costituzione” del corporativismo fascista, rimase soprattutto un documento progettuale, non trovando applicazione normativa ulteriore al di là della futura collocazione preliminare al codice civile del 1942.

¹³ In particolare, sulla lettura di Arias della «Carta del Lavoro» si invita alla lettura di quanto ripercorso in O. OTTONELLI, *Gino Arias (1879-1940) – Dalla storia delle istituzioni al corporativismo fascista*, Firenze, Firenze University Press, 2012, pp. 229 segg., nel quale si dà conto del fatto che la Carta «può essere benissimo letta anche come un vero e proprio soccorso della politica al mondo accademico impegnato ad elaborare la nuova dottrina corporativa, se è vero che in quella dichiarazione il fascismo, di fatto, fissava i cardini della propria ‘costituzione’ socio-economica». *IVI*, cit., p. 230.

volta che il suo tornaconto egoistico si trovi in contrasto con quello; *d) l'animus* dell'imprenditore, nella economia corporativa, è proprio l'opposto di quello descritto dagli economisti liberali¹⁴.

A mutare, pertanto, nell'economia corporativa non appariva tanto il mezzo quanto il fine. E infatti, mentre da un lato non si disconosceva il ruolo del privato nell'agire economico, dall'altro si poneva fine alla sovrapposizione esistente tra il suo agire e la realizzazione dell'interesse individuale, ormai compiutamente sostituito da un interesse ultra-individuale (potremmo dire persino "sociale", nel senso di proprio della società cui si fa parte), tanto da arrivare a dire – come fa Rocco – che «il fine di ogni azione economica, dal punto di vista dell'economia nazionale, diviene la potenza della nazione»¹⁵.

Di segno leggermente diverso erano le posizioni di Arias che si dimostrava più aperto ad una certa forma di «libertà» di azione o almeno più convinto della realizzazione di una spontanea collaborazione tra pubblico e privato, non variando affatto però nelle due posizioni il fine della potenza nazionale realizzato «a volta a volta dallo Stato o dagli individui»¹⁶.

¹⁴ G. ARIAS, *L'economia nazionale corporativa*, cit., pp. 25-26. Sulla critica alla visione di *homo economicus* presente nella riflessione di Arias vd. O. OTTONELLI, *Gino Arias*, cit., in particolare alle pp. 231-232.

¹⁵ A. ROCCO, *Dall'economia liberale e socialista all'economia fascista della Carta del Lavoro*, cit., p. 362. Precisa inoltre l'A. che «la "potenza nazionale" deve essere dunque il fine ultimo dell'azione economica. Il benessere dei singoli, il tornaconto individuale è preso in considerazione bensì, ma solo in funzione della potenza nazionale» e dunque «la libertà individuale nel campo economico non è più considerata come strumento dei fini economici individuali, ma dei fini nazionali». Sul punto si veda similmente anche Arias: «Il tornaconto pubblico, non già quello privato, deve essere l'arbitro dell'iniziativa economica e della gestione dell'impresa, anche quando, come di regola, essa rimane privata, perché la produzione è una funzione di interesse nazionale e l'imprenditore è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato. È questo imperativo etico-politico, con le sue sanzioni giuridiche, che costituisce una potente reazione all'istinto antisociale e sia pure "naturale" dell'individuo». I liberali hanno commesso l'errore di "stimolare" questo istinto, i socialisti hanno commesso l'errore di collegarlo all'iniziativa privata e quindi l'hanno negata mentre essa «non solo è benefica ma d'ordinario, *essenziale* alla vita economica». Cfr. G. ARIAS, *L'economia nazionale corporativa*, cit., pp. 27 e 28.

¹⁶ G. ARIAS, *L'economia nazionale corporativa*, cit., p. 153. In questo risiedeva anche la distinzione tra coordinamento e controllo: «ora il coordinamento spontaneo e coattivo, è la *normalità* nell'economia corporativa, mentre il *controllo* è una forma dell'intervento dello Stato, consentita entro i ristretti limiti già indicati». Ivi, cit., p. 35. Nel suo tentativo, infatti, di dare soluzione all'interrogativo intorno all'esistenza di un'economia corporativa, di una nuova e indipendente scienza economica, egli sostiene la centralità della politica anche e soprattutto perché è attraverso questa che appare possibile delineare i confini, i limiti tra l'iniziativa individuale e quella statale nella convinzione che sia «proprio la questione dei limiti fra Stato e individuo che noi dobbiamo risolvere». Questo esercizio di "difesa" e legittimazione di una scienza economica corporativa è condotto da Arias in occasione del «I Convegno di Studi Sindacali e Corporativi» del 1930, durante il quale egli espone «dodici proposizioni» sul corporativismo. In tale occasione si distacca anche dall'impostazione idealistica di alcuni teorici del corporativismo, poiché nelle visioni che perseguono la completa immedesimazione degli individui con lo Stato intravedeva un opposto rischio di confusione tra questi due piani, Stato e individuo. Secondo Arias

Alcuni leggevano in questa apertura alla libera iniziativa il segno di una sopravvivenza delle teorie liberali, dando forza alle convinzioni di chi continuava a ricondurre il corporativismo nell'alveo delle teorie economiche tradizionali. Ciò avveniva, inoltre, in ragione del fatto che la teoria corporativa, per ammissione dei suoi stessi fautori, non rinnegava ma superava l'economia classica. Anche tra le pagine dello stesso Arias si poteva d'altronde leggere come attraverso l'economia corporativa si intendesse piuttosto operare una denuncia della «crisi economico-politica degli ordinamenti liberali, ma non *crisi del capitalismo*, almeno nel significato ancora una volta tolto in prestito alla vecchia, e sempre rinascente, ideologia marxista»¹⁷. E tale convinzione sembrava, infine, venir confermata dalle soluzioni pratiche messe in campo dal regime in risposta alla crisi economica mondiale, che smentivano e scontentavano i teorici più «appassionati» del corporativismo (come Bottai, Lanzillo, ma in parte anche lo stesso Arias o persino Spirito), i quali finivano per riconoscere che «in Italia, si sono avuti, invece, e si hanno, parecchi casi d'intervento dello Stato nella vita economica, condotti con metodo non corporativo, facendo astrazione dagli organi sindacali e corporativi»¹⁸. L'esperienza degli «enti Beneduce», e dell'IRI in particolare, sembrava perfettamente esaltare questa tendenza. Del resto, l'avvento delle corporazioni che trovarono la loro sanzione normativa con la legge 5 febbraio 1934, n. 163, fu accompagnato dalla contrapposizione relativa alla definizione delle loro funzioni tra movimenti politici e ideali diversi all'interno dello stesso ambiente fascista, rispettivamente impegnati a sostenere una maggiore o minore incidenza

non porsi il problema dei limiti tra essi, riducendoli *ad unicum* non avrebbe permesso l'effettivo superamento del liberalismo e il rifiuto del socialismo, rappresentando al contrario «il vero modo di non decidere fra il liberalismo e il socialismo e di perpetuare all'infinito l'equivoco». Cfr. G. ARIAS, *L'ordinamento corporativo e l'economia nazionale*, Relazione al I *Convegno di Studi Sindacali e Corporativi* (Roma, 3 maggio 1930), in *Economia*, aprile-maggio 1930, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo*, cit., p. 78.

¹⁷ G. ARIAS, *Il significato storico della crisi economica*, cit., p. 486. In verità la polemica anticapitalista fu uno dei temi forti della propaganda fascista. Lo stesso Mussolini in relazione all'istituzione delle corporazioni ebbe a parlare di superamento del capitalismo «ma, oltre la facciata la realtà era ben diversa: se si andava a bussare alla porta del sindacato degli industriali si trovava un industriale o un suo rappresentante effettivo, mentre il sindacato dei lavoratori, era retto, come si è detto, da un funzionario che molto spesso non sapeva nulla del ramo del lavoro di cui figurava rappresentante. In queste condizioni fu possibile al governo fascista attuare – e questo è l'elemento che durante la grande depressione distingue maggiormente la politica economica fascista da quella degli altri paesi capitalistici – una dura politica di riduzioni salariali» P. SYLOS LABINI, *La politica economica del fascismo*, cit., p. 52. Non mancavano del resto opinioni di segno opposto sul corporativismo come abolizione del capitalismo, vd. A. FANFANI, *Declino del capitalismo e significato del corporativismo*, in *Giornale degli economisti e rivista di statistica*, Anno XLIX giugno 1934, n. 6, 1934.

¹⁸ La citazione qui riportata e contenuta nell'articolo G. BOTTAL, *Verso un piano corporativo*, in *Critica fascista*, (15 marzo 1933), cit., p. 105, è ripresa dal testo A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit., p. 107.

delle corporazioni stesse nella direzione e controllo della vita economica del Paese¹⁹. E mentre una «effettiva costituzione delle corporazioni potrà certo ulteriormente sviluppare questa economia collaborazionistica e solidaristica», l'economia fascista aveva già trovato – secondo qualcuno – la propria dimensione efficace e una precipua declinazione corporativa nella sua fase sindacale, che aveva comunque il merito di offrire strumenti efficaci di contenimento del conflitto sindacale e di regolazione della produzione²⁰.

La funzionalizzazione dell'iniziativa privata nelle teorizzazioni dell'economia corporativa offerte da nazionalisti come Rocco e Arias, poneva lo Stato quale fine ultimo e superiore rispetto a quello degli individui e della stessa società: «la libertà economica ha una funzione, non individuale, ma sociale, cioè nazionale»²¹. In questi termini lo Stato non era il luogo di composizione di interessi plurali e divergenti, ma l'unico interesse che doveva prevalere e affermarsi, e per questa ragione diveniva sempre più spesso l'attore primario dell'attività economica, per garantire più efficacemente il raggiungimento del fine stesso, la potenza nazionale. In definitiva anche l'economia fascista rispondeva alla crisi del capitalismo liberale degli anni Venti e Trenta del Novecento facendo propria, così, quella soluzione (non certo originale) dell'intervento dello Stato in economia. Certo si trattava di un intervento di natura peculiare, che non ambiva a rimpiazzare del tutto l'iniziativa privata, ponendosi così in aperta distanza con le contemporanee esperienze di nazionalizzazione altrove avvallate. In questo senso si inserivano perciò le riflessioni di Rocco e Arias sul rifiuto dell'individualismo e dell'egoismo che doveva caratterizzare l'*homo economicus* fascista e che finivano per fornire la legittimazione teorica della necessaria compresenza tra iniziativa individuale e intervento statale, in modo tale «che l'iniziativa privata diventi *uno strumento* dell'interesse pubblico, come

¹⁹ Cfr. IVI, cit., p. 112 e segg. La principale contrapposizione era tra i sindacalisti e gli industriali, ma una resistenza all'attuazione della disciplina veniva anche dagli ambienti del PNF, perché se essa poteva essere una «potenziale risorsa per estendere il proprio potere a discapito delle forze sociali» d'altra parte poteva essere «una seria insidia, perché rischiava di rilanciare il ruolo e le prerogative del sindacato». Cfr. IVI, cit., p. 113.

²⁰ A. ROCCO, *Dall'economia liberale e socialista all'economia fascista della Carta del Lavoro*, cit., p. 366. Rocco specificava inoltre come «quella dello Stato fascista [e] merita, a mio avviso, soprattutto il nome di *economia fascista*. Lo Stato fascista è la forma più perfetta di organizzazione giuridica che possa ottenere la società nazionale, è l'espressione più alta della solidarietà sociale, tanto nel campo politico, quanto nel campo economico. Ecco perché lo Stato fascista è economicamente uno Stato corporativo, e l'economia fascista una economia corporativa».

²¹ A. ROCCO, *Dall'economia liberale e socialista all'economia fascista della Carta del Lavoro*, cit., p. 363.

accade nell'economia corporativa», assecondando la volontà propagandistica del fascismo di ergersi a «terza via»²².

Quello che gli osservatori coevi e successivi non riuscirono a vedere invece nella politica economica del fascismo (quella “realizzata”) fu invece una diversa dimensione del corporativismo «collaborazionistica e solidaristica», l'affermazione di un momento «concertativo» dell'economia; ma poiché era stato proprio questa la veste corporativa maggiormente propagandata all'estero, l'osservare il suo non avverarsi faceva fin troppo facilmente concludere che nessuna economia corporativa (o persino fascista) avesse mai preso piede in Italia²³. Anche per questo, si poteva ridurre l'esperimento corporativo a null'altro che vuota retorica come faceva il Franck:

«Per il momento non esiste dunque un'economia corporativa, se non sulla carta. Nell'economia fascista il capitalismo è piegato alle esigenze dello Stato, ma non spezzato, e la novità dei risultati è più apparente che reale»²⁴.

Se può sembrar vero che «lasciando parlare i fatti» “questo” corporativismo è apparso più come uno strumento retorico chiamato alternativamente a legittimare o a delegittimare le trasformazioni giuridico-istituzionali in atto, ciò non può comunque significare una definitiva irrilevanza delle teorie corporative²⁵.

²² Non è un caso – insiste Arias – che la dichiarazione VII della «Carta del lavoro» parli di «iniziativa privata» e non di «libera iniziativa», cioè «l'iniziativa privata non sottoposta a limiti, vigilanze o controlli, in balia di sé medesima e magari del tornaconto edonistico». IVI, cit., pp. 29 e 30.

²³ Anche la politica interventista fu “esportata” sotto questa luce, tanto che lo stesso Franck ne sottolineava criticamente l'efficacia nel mostrare al mondo la capacità del corporativismo di essere soluzione alla crisi economica: «Con l'autunno 1931 inizia il grande periodo degli interventi corporativi. Da quel momento si susseguiranno i salvataggi bancari, le creazioni di istituti intraprendenti, “risoluti e dinamici”, le leggi di controllo e di pianificazione che hanno tanto accresciuto il prestigio di cui godeva l'economia fascista presso i curiosi e la gente di mondo». Cfr. L. FRANCK, *L'économie corporative fasciste en doctrine et en fait*, cit., p. 78.

²⁴ IVI, cit., p. 37.

²⁵ È dirimente, ad esempio, il ruolo del corporativismo nel periodo infrabellico seppur anche il suo contributo fosse solamente “nominalistico”: per primo, perché il termine «corporativo» divenne il *passépartout* ideologico con cui si legittimava l'evoluzione del sistema politico economico dal liberalismo classico a nuove dimensioni dirigistico-regolatorie; secondariamente, perché la riflessione corporativa permetteva attraverso alcune voci di introdurre argomenti e temi che furono essenziali a questa evoluzione e anche alla successiva trasformazione costituzionale. Il passaggio dalle costituzioni liberali a quelle democratiche necessitava, infatti, di una presa in considerazione delle relazioni tra molti diversi protagonisti: Stato, amministrazione, economia, forze produttive, lavoro e indirizzo politico, tra gli altri. Il risultato è l'accettazione di un ordine fondato sulla loro reciproca commistione e non più sulla rigida separazione.

1.1. *Le corporazioni e l'IRI: una relazione complicata, due esperienze da ripensare.*

Con riferimento a quella forma di intervento messa in piedi in risposta alla depressione economica degli anni Trenta, la c.d. «stagione Beneduce», la storiografia ha a lungo evidenziato la sua completa eterogeneità rispetto al progetto corporativo²⁶. Non solo: la lunga sopravvivenza degli Istituti sorti negli anni Trenta durante tutto il corso del secondo Novecento e il loro rilievo fondamentale quale strumento per guidare la ricostruzione e la stabilizzazione economico-produttiva della Repubblica, hanno fin troppo semplicisticamente condotto alcuni osservatori a ritenere tali strumenti elementi tendenzialmente non connessi al fascismo e alla sua ideologia. La presenza di figure tecniche, provenienti da estrazioni politico-culturali diverse da quelle degli *homines novi* del fascismo, e le loro scelte spesso legate ad un interventismo già in passato immaginato seppur in forme e modalità differenti, per molti aspetti e ancora oggi non fanno che confermare un'impressione di tal genere. Tuttavia, alla luce dell'evoluzione degli studi sul corporativismo degli ultimi anni, è forse opportuno provare ad immaginare una lettura più articolata di questo rapporto ritenuto finora pressoché inesistente²⁷.

Rocco e altri teorici del fascismo furono consapevolmente (o inconsapevolmente?) convinti della piena efficacia di un ordine corporativo nelle forme realizzate già a partire dagli anni Venti: la sua legge sui rapporti di lavoro rappresentava una declinazione del corporativismo in linea con le necessità contingenti del regime, perché già pienamente capace di mitigare il conflitto sociale e ricondurre allo Stato la società in una prospettiva fortemente gerarchica. Questa lettura del corporativismo ben si inseriva in quella teorizzazione dell'«economia nazionale» messa poi in pratica dal regime con quegli strumenti – enti pubblici economici e

²⁶ Su tutti, si veda G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., e ID., *Industria e fascismo*, cit.

²⁷ Tra i testi impegnanti in questa ricostruzione si segnalano, in particolare, S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010; e G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006; oltre ai già citati A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit.; e I. STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit. In essi si sottolinea fortemente come «appare riduttivo liquidare l'esperienza delle corporazioni sotto la sola chiave di lettura del fallimento». Di particolare rilevanza per noi è ad esempio il fatto che nella stagione corporativa emergono «le profonde trasformazioni cui andarono incontro, all'interno delle procedure corporative, le relazioni tra interessi socioeconomici e Stato». Cfr. A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit., p. 117.

pubblicizzazione del credito, su tutti²⁸ – intorno ai quali, come abbiamo già visto, si sviluppò durante gli anni Trenta un vivace dibattito nei vari campi del diritto, privato e amministrativo in particolare.

Tra tutte le creazioni del periodo, l'IRI per il ruolo svolto e l'incidenza della sua azione nella vita economica del Paese durante e dopo il regime, ha rappresentato il terreno di indagine privilegiato di numerosi studi su fascismo e politica economica, e si dimostra tale anche per osservare le trasformazioni giuridiche innegabilmente realizzatesi in quegli anni. Molti studi storico-economici ne hanno evidenziato la natura indipendente, tecnica, estranea al fascismo e per certi versi persino liberale: ciò era legato al fatto che l'Istituto era stato delineato prima, e condotto poi, da personalità estranee al contesto ideologico corporativo e per questo ritenute fuori anche dal fascismo. L'IRI, infatti, non presentava un chiaro volto corporativo (pur in realtà presentando al suo interno alcuni congegni istituzionali che lo rendevano formalmente parte dell'ordinamento corporativo) e per questo si concludeva – persino paradossalmente se si dà rilievo a quelle interpretazioni corporative del «*bluff*» – non costituiva neppure un elemento dello Stato fascista. Una ricostruzione di tal genere, tuttavia, non tiene conto della complessità sia dell'esperienza politica degli anni Trenta, sia delle trasformazioni e giuridico-culturali e persino politico-economiche diversamente realizzatesi negli anni del fascismo e per questo ad essa non possiamo limitarci.

Un primo elemento a riprova di questa complessità ulteriore è, ad esempio, la presenza di una forte connotazione politica che l'Istituto ebbe anche nel corso degli anni Trenta. Al contrario di quanto a lungo sostenuto, persino la presenza “terza” di Beneduce alla direzione dell'ente rappresentò, infatti, non solo una figura di “garanzia” per le «élite industriali e finanziarie» nei confronti di «un'eccessiva invadenza della mano pubblica», ma anche e soprattutto quella di personalità di fiducia del regime (anzi, più in particolare, di Mussolini) che ne fece così il vettore per mettere in pratica in campo economico-produttivo il proprio indirizzo

²⁸ Con prospettiva critica anche gli osservatori più lontani dall'orizzonte corporativo non mancarono di notare come «l'opera di risanamento attuata tra il 1931 e il 1935 salvò il capitalismo bancario italiano, ma l'intervento governativo inferse un colpo durissimo alla sua indipendenza e al suo ruolo sociale. [...] il capitalismo sopravvisse a quella rivoluzione silenziosa, ma perse la sua vecchia pelle: la crisi segnò l'inizio di un profondo rivolgimento sociale ben più che di una catastrofe economica». Cfr. L. FRANCK, *Le tappe dell'economia italiana (gennaio 1939)*, in ID. *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista*, cit., pp. 124-125.

politico autoritario²⁹. La stessa libertà di azione concessa a Beneduce (che infatti «non si limitò a perseguire gli obiettivi istituzionali assegnati formalmente ma tentò di impostare le coordinate di una nuova cornice regolativa del sistema industriale e finanziario»³⁰) e la sostanziale «indipendenza gestionale e organizzativa» di cui godeva l'Istituto, non può portare così alla conclusione semplicistica di IRI e fascismo come «due storie parallele, che non si incrociarono», poiché essa era tale soltanto quando «pienamente compatibile con le finalità generali del regime»³¹. Si può molto più ragionevolmente parlare, così, di una «natura “contrattata” e non “assoluta” dell'autonomia operativa di cui godeva l'IRI» e ciò si può riscontrare anche nell'abitudine di legittimare «le proprie iniziative legandole a finalità politiche peculiarmente fasciste o comunque perseguite dal governo», talvolta in maniera strumentale e talvolta perché se ne condivideva «alcune idee-forza»³².

Partendo da tale osservatorio, si potrebbe arrivare perciò persino a sostenere che l'IRI fu, invero, uno strumento perfettamente inserito in una precisa teorizzazione corporativa che nell'indirizzo autoritario e nel controllo sindacale aveva trovato la propria realizzazione: quello dell'«economia nazionale» alla Rocco, per intendersi. L'istituto, infatti, si era prestatto ottimamente al perseguimento delle finalità politiche del regime, a rimettere ordine nell'economico, a indirizzare la produzione verso i propri fini autarchico-bellici; e lo aveva fatto, non tanto attraverso la collaborazione dei produttori, la concertazione dell'economia o persino la socializzazione della produzione, quanto piuttosto con una mediazione con le grandi concentrazioni industriali e un'imposizione autoritaria che permetteva, con reciproco vantaggio, il mantenimento di dichiarati livelli produttivi a scapito della componente sindacale.

²⁹ A. GAGLIARDI, *Tra tecnocrazia e progetto totalitario*, cit., p. 113.

³⁰ IVI, cit., p. 107.

³¹ IVI, cit., p. 121. Una maggiore indipendenza rispetto ad altri elementi dello stato fascista era inoltre dovuta al fatto che – come osserva Gagliardi – all'Iri non vennero mai attribuiti «fini di stabilizzazione sociale e creazione di consenso politico». IVI, cit., p. 117.

³² IVI, cit., pp. 119 e 121. Come notava Melis, del resto, «non è inspiegabile che la “cultura dell'efficienza” si illuda di trovare nel primo fascismo il terreno più congeniale per la realizzazione dei propri disegni. Giocano a favore di questo sbocco il piglio dinamico e antiburocratico che i ministri fascisti sembrano voler imprimere all'amministrazione dello Stato, le istanze dirigiste implicite nel progetto politico complessivo coltivato da Mussolini, ed anche, probabilmente, gli spazi che il ridimensionamento del controllo parlamentare sull'attività dell'esecutivo apre oggettivamente ad un'azione amministrativa che richiede lungo respiro e autonomia di gestione». G. MELIS, *La cultura dell'efficienza nell'amministrazione italiana dopo la prima guerra mondiale*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, cit., p. 167.

E nonostante la soluzione IRI fosse stata definita nelle parole dello stesso Mussolini, seppur solo inizialmente, un «convalescenziario», lasciando intendere la volontà di continuare ad intraprendere una diversa e ulteriore realizzazione corporativa che sarebbe andata oltre la fase sindacale e l'affermazione dell'«economia nazionale», ben presto da parte di molti esponenti del regime apparve evidente come molto più efficace apparisse questa forma di intervento (corporativo), rispetto a quegli strumenti che, alla prova dei fatti, si dimostrarono un insuccesso.

Occorre poi far presente come in realtà, e soprattutto in seguito alla sua riconversione in ente permanente, all'interno del sistema organizzativo e amministrativo dell'IRI vi furono elementi che avrebbero permesso (e in parte permisero) una sua “trasformazione” in luogo deputato a dar voce a quelle istanze corporative di diversa natura, quelle maggiormente concettive (dei c.d. «sindacalisti corporativi» o di Bottai, ad esempio)³³. Tuttavia, si può concludere che in definitiva questo approccio uscì ridimensionato anche dalla vicenda IRI, finendo per rappresentare il corporativismo “sconfitto”. Il regime, sostenuto anche da Confindustria, gli aveva preferito un “altro” corporativismo, fermo alla sua prima fase prediligendo uno strumento di gestione “autoritaria” dell'economia più utile a raggiungere i già ricordati fini autarchico-bellici³⁴: perciò in tale ottica l'IRI si dimostrò pienamente un elemento non secondario dello Stato e del progetto fascista.

Sembra allora doversi rifiutare quell'interpretazione a lungo offerta della storia dell'IRI e più in generale delle tecnocrazie negli anni Trenta, come elementi de-fascistizzati, neutri, in

³³ Sulle funzioni attribuite alle corporazioni nelle procedure dell'IRI si veda quanto riportato in R. FERRETTI, *L'IRI durante il fascismo*, cit., in particolare alle pp. 133-135, 146, 150, e in A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit., p. 119 e segg. In queste pagine Gagliardi sottolinea e dà rilievo nella storia dell'IRI ad alcune “vittorie” messe a segno dalle corporazioni nelle procedure decisionali dell'Istituto, in particolare quella inerente all'elaborazione del «piano autarchico siderurgico».

³⁴ «La politica autarchica si intrecciò strettamente con il corporativismo, non solo sul piano istituzionale ma anche su quello ideologico e politico-economico, senza tuttavia mai identificarsi: se l'autarchia fu, in sostanza, un ambizioso progetto di programmazione industriale, finalizzato a riorientare i legami internazionali della struttura produttiva italiana e ridefinire la gerarchia e le interdipendenze tra settori, il corporativismo costituì, per lo più, il tentativo di ripensare le forme, i principi e i contenuti della rappresentanza e i confini tra Stato e attori economici». IVI, cit., p. 118. Per quanto riguarda invece la collaborazione tra regime e industriali, si sottolinea come il c.d. «compromesso autoritario» sia stato fondamentale in anni trenta e specialmente «nel quadro delle nuove politiche “autarchico-belliche”» ove «le istituzioni pubbliche diventavano sempre più un interlocutore privilegiato per i grandi gruppi industriali e finanziari». Cfr. IVI, cit., p. 137.

grado di passare indenni dalla stagione liberale a quella democratica e persino capaci di portare avanti, così, un disegno di modernizzazione del sistema produttivo italiano e di governo dell'economia mai veramente intaccato dalla stagione fascista. Poiché esso non sembrava rientrare in quelle produzioni del regime più propriamente (o, per meglio dire, diversamente) corporative immediatamente espunte dal nostro ordinamento dopo la caduta del regime con quello che Mossa definì «bombardamento aereo a tappeto»³⁵, mentre al contrario molto utile si era dimostrato a superare le contingenze della crisi e a inaugurare una nuova fase di capitalismo regolato, ecco che si riteneva l'Istituto un elemento de-fascistizzato, moderno e capace di sopravvivere al regime. Tuttavia, e nonostante spesso si sia inteso proprio con tali ragioni giustificare la lunga sopravvivenza dell'IRI, si può invece affermare che questo trionfo della tecnica, di una gestione efficiente "amministrativa" dell'economia non poteva rimanere comunque immune alle influenze politiche: per questo l'Istituto fu perfettamente ed efficacemente uno strumento nelle mani del regime fascista, e per la stessa ragione ben poteva sopravvivere (come di fatto è accaduto) ad un cambiamento di regime, finendo per rappresentare anche in periodo repubblicano un utile strumento di governo dell'economia. Ma tale sopravvivenza non poteva essere ricondotta all'indipendenza della politica bensì al contrario alla sua capacità di essere luogo di attuazione di un indirizzo politico che, dopo l'avvento della «costituzione economica», poteva dirsi ora potenzialmente democratico.

1.2. *Industria, Stato e corporativismo: gli "altri" anni Trenta?*

Se l'economia corporativa sembrava aver trovato una sua definizione teorica nelle posizioni nazionalistiche dei Rocco e degli Arias, e un risvolto pratico nella direzione dell'economia da parte del regime fascista per mezzo di nuovi e peculiari enti di controllo diretto e, in parte, di concerto della produzione, non possiamo tuttavia ad esse limitarci: la moltitudine di interventi dottrinali sul tema delle corporazioni e sulla legislazione economica del decennio ci regala una complessità maggiore, impossibile da ignorare, con differenze teoriche e pratiche rilevanti, prima fra tutte una varietà di posizioni sul ruolo specifico dello Stato nella vita

³⁵ L. MOSSA, *Stato del diritto del lavoro in Italia*, in *Nuova rivista di diritto commerciale, diritto dell'economia, diritto sociale*, Vol. IV, parte 1 (1951), cit., p. 112.

economica della Nazione. Se nella visione ora analizzata l'intervento diretto appariva una, se non la principale tra le risorse dell'economia corporativa per realizzare il fine ultimo della potenza nazionale, in altre interpretazioni è possibile invece scorgere una prospettiva diversa dei compiti e dei mezzi assegnati allo Stato per raggiungere l'equilibrio economico e produttivo. A stimolare questa offerta di immagini "altre" del corporativismo, contribuì anche quella peculiare risposta giuridica offerta alla crisi economica e che abbiamo già avuto modo di analizzare in precedenza: la legislazione in materia di consorzi e autorizzazioni industriali³⁶. Come ricostruito, nonostante una specifica previsione legislativa e un fiorente dibattito dottrinale, tale soluzione non ebbe riscontro alcuno da un punto di vista dei risultati pratici; per questo venne a lungo ignorata dalla storiografia o considerata, ancora una volta, una conferma della sostanziale inesistenza di una precipua economia corporativa. Ma, ancora una volta, è l'inefficacia pratica una ragione sufficiente per considerare interamente irrilevante anche il dibattito che intorno ad essa si sviluppò da un punto di vista delle trasformazioni giuridiche?

«Fin qui abbiamo lasciato parlare i fatti. Ma, per quanto grande sia la loro importanza, non si può negare ogni valore alle idee. Perché, se è vero che le idee e le teorie si costruiscono sui fatti, è anche vero che teorie e idee – quando non sono pure utopie, e persino allora – possono essere utilmente applicate a determinare i fatti, a indirizzarli in un senso piuttosto che in un altro, a illuminare insomma l'azione, sottraendola, col darle una precisa norma di condotta, all'empiria del caso per caso, e inquadrandola in un sistema politico»³⁷.

³⁶ A caratterizzare l'esperienza italiana, infatti, rispetto alle soluzioni messe in campo negli altri Paesi occidentali egualmente esposti alla crisi economica, oltre alla politica sindacale fu proprio la teorizzazione e la conseguente normazione di una peculiare politica industriale. «Accanto alla politica dei consorzi, venne attuata una particolare politica di autorizzazione all'ampliamento e alla costruzione di nuovi impianti industriali. È interessante notare che la legge relativa a tale politica, così come quella che imponeva la costituzione di consorzi obbligatori, furono imposte al Capo del Governo contro il parere della maggioranza degli industriali. Le due leggi, in realtà, vennero avversate non tanto perché contrastassero con gli interessi padronali quanto perché si vedeva in esse un attentato al "principio" della sovranità dell'iniziativa privata. Tale contrasto, tuttavia è interessante perché mostra che sarebbe superficiale definire il fascismo schematicamente come dittatura capitalista [...] l'interpretazione semplicistica di una sorta di mandato rimesso dai ceti capitalistici al regime fascista sarebbe ingannevole» Cfr. P. SYLOS LABINI, *La politica economica del fascismo*, cit., pp.49-50).

³⁷ F.M. PACCES, *Iri, interventi e Corporazioni*, in *Critica fascista*, 15 giugno 1939, Anno XVII, n. 16, adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, Vol. III, cit., p. 1298.

Le parole del Paces, impegnato qui a descrivere la dimensione corporativa dell'intervento economico attuato del Governo, mentre possono apparire (ed in parte, sicuramente, tali sono) un vuoto esercizio apologetico dei presunti ideali rivoluzionari fascisti che, anche se apparentemente non applicati, avrebbero comunque guidato idealmente l'azione del regime, in realtà lasciano trapelare una dimensione per lo storico del diritto di interesse non secondario: quella delle idee, delle riflessioni teoriche. Nello studio dell'esperienza corporativa italiana, infatti, è emersa sempre più l'esigenza di distinguere tra le soluzioni concrete realizzate dal regime e le altre diverse letture che intorno a questo tema videro un fiorente sviluppo. Proprio a quest'ultime proveremo qui a prestare specifica attenzione poiché a nostro avviso rilevanti nel segnare e segnalare le trasformazioni più rilevanti di un decennio «epocale». Poco importa, del resto, se queste rimasero posizioni (spesso) inascoltate o per lo più irrealizzate: il discorso giuridico, se letto alla luce dell'insegnamento del Koselleck sul linguaggio, è sempre egualmente in una certa misura «tanto ricettivo quanto produttivo», offrendo così un proprio contributo al fluire della storia, allo sviluppo di una disciplina e anche del diritto, a prescindere che il suo impatto sia percepibile nell'immediato o nel futuro³⁸.

Ancora una volta, ad esempio, ricorrendo ad una voce già incontrata in precedenza e non certo appartenente ai teorici c.d. «di regime», è possibile rintracciare una dimensione del corporativismo che si distanzia da quella appena ricostruita: Francesco Vito³⁹.

Particolarmente interessante risulta per noi la sua voce alla luce del fatto ulteriore che egli trascorse lunghi periodi di ricerca negli Stati Uniti, non mancando di rapportare le esperienze di trasformazione economica là avviate e di cui fu diretto e profondo osservatore, con quanto contemporaneamente avveniva in Italia. E infatti, non mancò di definire senza esitazioni il *New Deal* un «imponente esperimento di controllo della vita economica» che, osservato da una prospettiva dei fini che si prometteva di realizzare, poteva essere facilmente assimilato a quanto avveniva in Italia con l'esperimento corporativo, poiché non si limitava

³⁸ R. KOSELLECK, *Il vocabolario della modernità. Progresso, crisi, utopia e altre storie di concetti*, Bologna, Il Mulino, 2009, cit., p. 32.

³⁹ Per una ricognizione della vicenda biografica del Vito si rinvia al già citato D. PARISI, *Francesco Maria Gerardo Vito*, cit., Per uno studio, invece, sul suo contributo teorico negli anni Trenta si rinvia al testo G. GUARNIERI, *Mercati imperfetti. Il contributo di Francesco Vito al dibattito degli anni Trenta*, Milano, Vita e pensiero, 1988.

a porre in essere misure congiunturali ma una vera propria «riforma in via permanente, della intera costituzione economica e sociale»⁴⁰.

La politica di Roosevelt – si notava – segnava un cambio di passo rispetto agli indirizzi precedenti per quanto riguardava, in senso lato, i rapporti tra Stato ed economia, in un Paese in cui la tradizione individualistica sembrava rappresentare un pilastro incrollabile delle teorie giuridiche ed economiche⁴¹.

«Se mai vi fu un Paese, in cui l'indirizzo individualista nella vita economica celebrò i suoi trionfi, questo fu precisamente l'America. [...] Eppure, se vi è oggi un Paese in cui, a prescindere dalla Russia sovietica e dall'Italia corporativa, il processo di intervento statale nella vita economica sia stato più rapido e più intenso, ed abbia investito i più svariati settori di essa, dall'industria all'agricoltura, alle banche, agli investimenti, al lavoro, ecc.; un Paese in cui più completa è stata la “perdita della fede nella mano invisibile che guida l'uomo, magnificata da A. Smith”, questo Paese è precisamente l'America»⁴².

Il successo o meno del *New Deal* nel portare a termine questa «rivoluzione» teorica e pratica, «dipende[va] soprattutto dall'abbandono di ogni elemento individualistico» e – concludeva il Vito – rispetto all'Italia il conseguimento di un tale risultato sembrava apparire più complesso per l'assenza di «quella base organica della direzione della vita economica, che è

⁴⁰ F. VITO, *I nuovi indirizzi di politica economica negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 370-371, 390. Riportiamo la citazione completa con cui il Vito concludeva in questo articolo le sue valutazioni sul *New Deal*: «il fine dell'esperimento, che essi vanno conducendo, non è semplicemente il superamento della depressione, ma anche e soprattutto la riforma in via permanente, della intera costituzione economica e sociale».

⁴¹ In realtà – osservava molto accortamente il Vito – il *New Deal* seppur «veramente nuovo per chi lo pone a raffronto col metodo prevalente negli Stati Uniti fino al 4 marzo 1933» è il risultato di un lungo processo di elaborazioni teoriche del «movimento critico della scienza economica tradizionale e [quello] di revisione delle istituzioni dell'economia capitalistica». Alcuni studiosi, in particolare il Veblen, di quella corrente del c.d. «istituzionalismo» furono alla base delle proposte di riforma per la «stabilizzazione della congiuntura» ma anche di «piani di controllo dell'intera economia americana». E soluzioni anche molto diverse tra loro cominciarono lentamente a farsi largo nella dottrina americana: «mentre gli industriali dal canto loro formulavano piani di controllo economico, alcuni studiosi, insoddisfatti del presente ordine economico, ne formulavano altri, avendo di mira però l'interesse generale, ponendo in prima linea l'intervento dello Stato e la partecipazione dei lavoratori». Quindi la crisi non fece altro che “accelerare” la definitiva affermazione di un processo già avviato di rielaborazione teorica delle dinamiche economiche, e si poteva quindi concludere «che l'esperimento americano non è, come ancora si ritiene da molti studiosi europei, fenomeno essenzialmente empirico, ma, in gran parte, fondato su basi dottrinarie». Cfr. IVI, cit., pp. 372-373, 377, 378, 379.

⁴² IVI, cit., p. 371.

costituita dall'ordinamento corporativo»⁴³. Ecco che appare anche nella sua riflessione l'importanza del corporativismo come strumento per un definitivo superamento delle teorie e politiche economiche tradizionali. Impegnato a legittimare il proprio discorso sulla legislazione consortile, infatti, egli non poté fare a meno di offrire un'originale lettura del progetto corporativo e delle sue fondazioni: partendo dal presupposto che con esso si «rinnega[va] che la concorrenza po[tesse] essere l'unico principio direttivo della vita economica», non per questo però ne sarebbe dovuta conseguire un'opposta statalizzazione dell'intera vita economica. Al contrario, ciò che si doveva ancora una volta ricercare era un equilibrio tra il principio della libera iniziativa e le esigenze ultra-individuali:

«occorre instaurare una positiva disciplina economica che, pur riconoscendo le esigenze insopprimibili della persona umana e quindi la iniziativa individuale, diriga le azioni dei singoli verso la mèta superiore: la giustizia sociale»⁴⁴.

Già da queste poche parole appare, ad esempio, più sfumato il fine statale dell'ordine economico immaginato: non è tanto la «potenza nazionale» ad essere perseguita quanto una diversa – ma pur sempre ultra-individuale – «giustizia sociale», che egualmente si doveva o poteva risolvere all'interno dello Stato e per mezzo di esso, ma che lasciava comunque aperto un varco a differenti declinazioni. «Il sistema economico corporativo» – chiariva in un altro scritto il Vito – «è caratterizzato da questo duplice criterio essenziale: l'attuazione della disciplina unitaria, organica e totalitaria della produzione e il conseguimento della giustizia sociale», e tra di esse si poteva operare una distinzione pur trattandosi sempre di attività statale che da una parte è «rivolta a creare le condizioni favorevoli alla meta finale (*disciplina della produzione*)» e dall'altra è «indirizzata direttamente al perseguimento di quella meta (*giustizia sociale*)»⁴⁵.

Per Vito, quindi, l'economia corporativa era incaricata di ordinare e indirizzare la produzione e per tale ragione egli riteneva che con la definizione dei ruoli consultivi, conciliativi e normativi attribuiti alle corporazioni si sarebbe inciso direttamente ed efficacemente nella

⁴³ Ivi, cit., p. 391.

⁴⁴ F. VITO, *I sindacati industriali. Consorzi e gruppi*, III Edizione, Milano, Giuffrè, 1939, cit., p. 185.

⁴⁵ Conclude sul punto l'autore: «in tale discriminazione è fondata la distinzione tra *politica economica* e *politica sociale*». Cfr. F. VITO, *Politica economica e sociale corporativa*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1937, cit., p. 569.

disciplina della produzione. Non negava del resto come a suo avviso ben prima che le corporazioni trovassero una loro compiuta definizione normativa, «per provvedere ad esigenze urgenti nella situazione di depressione» si fossero assunti specifici provvedimenti (proprio i consorzi obbligatori) che assurgevano un tale compito di indirizzo prescindendo dalle corporazioni stesse, considerando però questa una soluzione emergenziale nella convinzione che gli stessi consorzi «non potevano a lungo andare restare avulsi dalla struttura corporativa»⁴⁶. Nella riflessione di Vito sembrava trasparire, quindi, una lettura delle corporazioni quale luogo di elaborazione di un indirizzo economico “concertato” per dare spazio e rilievo alle diverse istanze (politiche, economiche, produttive) utili al fine del raggiungimento della «giustizia sociale»; così facendo, al contrario, non veniva lasciato all’arbitrio assoluto né del singolo privato né dello Stato, il compito di organizzare la disciplina della produzione per mezzo del diritto. Si faceva largo una funzione diversa dello Stato in economia, quella di indirizzo, che avrebbe dovuto prevalere sulle altre forme di organizzazione dell’economia e contestualmente non rinnegava del tutto il primato dell’iniziativa privata.

Eguale rilevanza alle corporazioni veniva data da un’altra voce (questa sì, «di regime»): Giuseppe Bottai. Egli riconosceva come la legge 3 aprile 1926, n. 563 ma, soprattutto e ancora una volta, la «Carta del Lavoro» avessero rappresentato «il primo atto dell’economia corporativa»⁴⁷, ma al contempo sosteneva con forza la necessità dell’evoluzione del progetto corporativo ben oltre la mera fase sindacale, in modo tale da non rendere lo stesso sistema finora realizzato «un inerte apparecchio, bensì un sistema vivo e vitale»⁴⁸.

Con la nascita delle corporazioni cui veniva astrattamente affidato «il potere di elaborare le norme per il regolamento collettivo dei rapporti economici e per la disciplina unitaria della produzione», l’economia fascista (ma anche lo Stato fascista) assumeva un volto nuovo e una dimensione originale: «non è, dunque, un’economia associata; e non è soltanto una economia

⁴⁶ Ivi, cit., p. 575.

⁴⁷ G. BOTTAI, A. TURATI, *La carta del lavoro*, Roma, 1929, adesso in G. BOTTAI, *Scritti* (a cura di R. Bartolozzi, R. Del Giudice), Cappelli Editore, 1965, cit., p. 135. A conferma di quanto dicevamo prima sulla rilevanza della dimensione sindacale del corporativismo sono le parole ivi contenute che affermano: «se nella Carta del Lavoro l’economia corporativa ha trovate le integrazioni necessarie per diventare un sistema, in ogni sua parte compiuto, già dalla legge 3 aprile e dal regolamento del 1° luglio 1926 essa prende le mosse»

⁴⁸ G. BOTTAI, *Il corporativismo italiano sul piano internazionale*, in *Il Diritto del Lavoro*, Vol. IX, Parte I (1935), cit., p. 93.

diretta o controllata. Essa è molto di diverso e molto di più. È una economia organizzata [...] sotto l'alta direzione ed il controllo dello Stato»⁴⁹.

A rendere maggiormente interessante per noi l'opinione di Bottai, oltre alla sua rilevanza all'interno delle stesse dinamiche del regime fascista e alla sua capacità di essere uno dei principali promotori dei dibattiti e della cultura giuridica del corporativismo, è il fatto che egli rappresentò la più importante e autorevole voce chiamata ad esportare il corporativismo italiano all'estero e in particolare negli Stati Uniti. Nel farlo non mancò, così come il Vito, ad accomunare l'esperienza italiana con il *New Deal* d'oltreoceano.

«There are many fundamental points common to the programs of President Roosevelt and Premier Mussolini. Both desire a more equitable distribution of wealth, the establishment of a more solid social equilibrium, and the elimination of the disturbances introduced into this equilibrium by the rise of powerful financial and industrial interests. But if the fundamental interests are the same, the means of action are quite different. Premier Mussolini endeavors to realize the ideal of greater social justice through the machinery of syndical and occupational representation and the transformation of unitarily organized economic groups into organs of the state. In the American program there still remains a definite separation between the state and the organizations of producers. In the United States there is still to be found on the one hand the state with its bureaucracy (the N. R. A. and its legal, research and planning divisions) and on the other the private producers, organized or unorganized, and free to act as they please except for such limitations as the government may impose. In this distinction lies, to my mind, the greatest difference between the two programs of social action. Despite this difference, there are evident similarities between the Italian and American programs»⁵⁰.

Questa descrizione delle due esperienze, contenuta in un articolo di Bottai pubblicato sulla rivista americana «*Foreign Affairs*» e contestualmente in quella italiana «*Il Diritto del lavoro*» anche se con contenuti leggermente differenti⁵¹, insisteva soprattutto sulla loro dimensione

⁴⁹ IVI, cit., p. 97. L'affermazione si ritrova identicamente riportata nella versione inglese di questo contributo: cfr. G. BOTTAI, *Corporate State and NRA*, in *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 4 (July, 1935), cit., pp. 620-621.

⁵⁰ G. BOTTAI, *Corporate State and NRA*, cit., p. 623.

⁵¹ Si tratta dei già citati G. BOTTAI, *Corporate State and NRA*, e ID., *Il corporativismo italiano sul piano internazionale*, pur contenendo una quasi identica descrizione delle due esperienze, i due testi si soffermano differenzialmente in maniera più approfondita sull'esperienza del rispettivo Paese di pubblicazione. Appare così evidente, oltre alla elevata capacità di divulgatore di Bottai, l'intento propagandistico di tale operazione, forte soprattutto nella volontà di sottolineare, da un lato e sul piano interno, la rilevanza del processo corporativo ancora in divenire, dall'altro per il pubblico straniero, la dimensione finalmente "più continentale" dell'approccio americano ai rapporti tra economia e diritto.

non “eccezionale” o congiunturale evidenziando, ancora una volta in modo simile al Vito, come il *New Deal* fosse volto «oltre che ad uno scopo di “ricostruzione”, anche ad uno scopo di “riforma” sociale»⁵².

«I motivi profondi di questa evoluzione sono, del resto, ben compresi dal popolo americano, che oggi ha conquistato, attraverso le disposizioni dei “codici” la libertà sindacale; e se pure, a causa della diversità della organizzazione, non vi sia stato un inquadramento “totalitario” come da noi, nondimeno il riconoscimento del principio ha un alto valore ideale e pratico»⁵³.

E se in Italia la fase sindacale aveva raggiunto oramai una sua compiuta “maturità” già nel corso degli anni Venti, l’avvento della crisi economica aveva reso agli occhi di tutti gli osservatori i limiti insiti in quelle teorie giuridiche ed economiche ancora intente ad immaginare uno Stato disinteressato alla regolazione della società e dell’economia⁵⁴.

«Escluso un ritorno alla libertà assoluta, non rimangono che due vie: o la soffocazione statale ovvero l’elevazione delle organizzazioni della produzione alla dignità ed alla responsabilità di organi dello Stato in modo da raggiungere l’autogoverno delle categorie»⁵⁵.

Era allora venuto il momento di andare oltre la soluzione del conflitto tra capitale e lavoro e di proseguire perciò in quell’«evoluzione» già annunciata in Italia di organizzazione

⁵² G. BOTTAI, *Il corporativismo italiano sul piano internazionale*, cit., p. 89.

⁵³ IVI, cit., p. 101. Nella versione inglese dell’articolo, a tal proposito si chiariva come «*social reconstruction should have started in Italy with an attempt to reconcile capital and labor interests of the nation as a whole, and that we should then proceed, on the basis of that reconciliation to a new economic organization in a corporative form*». Diversamente, invece, «*the United States should have begun by establishing “codes of fair competition” between producers in a given branch of industry [...] and establishing a new form of cooperation amounting almost to a system of self-government in industry*»⁵³. Questo differente modo di raggiungere un identico fine di pacificazione del sociale, «*show the difference in method but the similarity in substance – in Italy “cooperation of classes”; in the United States, “cooperation in industry”*». Bottai spiegava inoltre come «*the law of 1926 established the foundations for a rational organization of Italian producers*» e si spingeva persino a sostenere che, tramite il sindacato “nuovo”, l’individuo realizzava non solo la sua piena cittadinanza nello Stato fascista ma anche una maggiore e più compiuta libertà personale. Cfr. G. BOTTAI, *Corporate State and NRA*, cit., pp. 614, 615, 616 e 617.

⁵⁴ In un altro suo scritto, Bottai sottolineava con molta più forza la necessità di una regolazione statale dell’economia di carattere «totalitario»: «il fascismo considera il controllo economico come regola e come sistema di vita, [...] prospettare il controllo come eccezione, e perciò la libertà come regola, come proclama incontestabilmente quella che i liberali chiamano Economia politica, e che noi chiamiamo Economia liberale, significa negare il fascismo». Cfr. G. BOTTAI, *Economia e fascismo*, in *Critica fascista* (15 marzo 1928), pp. 101-102, adesso in A. PANICALI (a cura di), *Bottai: il fascismo come rivoluzione del capitale*, Bologna, Cappelli, 1978, cit., p. 131.

⁵⁵ G. BOTTAI, *Il corporativismo italiano sul piano internazionale*, cit., p. 102.

giuridica dello Stato in senso corporativo. La creazione e la messa a regime delle stesse corporazioni – annunciava Bottai agli osservatori americani – realizzava senza alcun dubbio tale disegno:

«What is it which has facilitated the transition of the new Italian economic system from its first phase, purely syndical, to its present corporate phase? The answer is to be found in the fusion of the ends and objectives of individual occupational groups with those of the nation as a whole. The organ through which this fusion of interests takes place is the corporation»⁵⁶

Nel magnificare, così, il progetto corporativo fascista, Bottai concludeva sottolineando come il *New Deal*, nelle forme e con i mezzi che fino ad allora sembrava mostrare, rischiava di vedersi impedito il passaggio a questa fase nuova e ulteriore, l'unica – a suo avviso – capace di realizzare fino in fondo l'identica volontà dei due Paesi di riforma sociale.

«The American codes are intended not only to regulate collective labor relations but also to limit competition and unfair trade practices. But since they are drawn up exclusively for and within individual industrial groups, proper coordination among these various groups is difficult and uncertain. The result seems to be the triumph of the interests of the individual industrial group rather than the triumph of the interest of the community»⁵⁷.

Ciò che a noi appare soprattutto rilevante, è il fatto che così facendo Bottai sembra accusare il piano di Roosevelt di non poter realizzare concretamente ciò che neppure il fascismo riuscirà (o vorrà) realizzare.

Se, come abbiamo visto, la «stagione Beneduce» non sembrava aver offerto il gancio per un'affermazione incisiva del ruolo delle corporazioni nella formazione degli indirizzi generali dell'economia e della regolazione della produzione, neppure la legislazione industriale – per colpa, come abbiamo visto, della sua quasi assoluta inattuazione – permise l'affermazione del corporativismo immaginato da Bottai.

Eppure le leggi sui consorzi sembravano poter offrire allo Stato un nuovo e compiuto ruolo nelle vicende economiche: tramite esse, ricevendo la possibilità di regolare e sviluppare specifici settori industriali, il Governo si ritrovava titolare di un ampio potere di controllo ed

⁵⁶ G. BOTTAI, *Corporate State and NRA*, p. 618.

⁵⁷ *IVI*, cit., p. 623.

indirizzo sulle attività produttive italiane. E se «Confindustria e le più forti realtà imprenditoriali vedevano nelle nuove misure un puro strumento anticrisi [...] senza però che venisse limitata la loro libertà di iniziativa», invece «i sindacalisti e le componenti fasciste più sensibili ai richiami del corporativismo videro nella nuova politica industriale e nella disciplina della concorrenza lo strumento per un rafforzamento del ruolo dello Stato e l'avvio di una programmazione economica sotto il controllo delle corporazioni»⁵⁸.

Pertanto, anche dal regime la legge poteva essere interpretata (ed applicata) in due opposte direzioni: essa poteva aprire un'altra strada di intervento massiccio dello Stato in campo economico, anche se una declinazione in tal senso della legislazione non fu mai presa in considerazione, né dall'esecutivo, né tantomeno dalla dottrina giuridica ed economica⁵⁹. Infatti, le leggi vennero interpretate come l'attuazione di quel progetto corporativo chiamato non tanto ad imporre dall'alto il volere dello Stato quanto a ripensare le dinamiche di elaborazione degli indirizzi politici e, soprattutto in tal caso, economici⁶⁰. La scelta, ad esempio, di passare da una norma sui consorzi obbligatori a quelli volontari, venne giustificata in quest'ottica, ossia quella di permettere una più "spontanea" partecipazione dei privati alla realizzazione di un'economia nazionale regolata. È per questo che nel 1937 la "riforma" che attribuiva competenze consultive alle corporazioni fu salutata dai corporativisti "ortodossi" «come un recupero dello spirito originario della legge, ed una correzione di rotta a fronte di una prima fase di attuazione sempre più appiattita sull'esigenza di garantire i gruppi dominanti dall'alea della concorrenza»⁶¹.

Stesso ragionamento è possibile fare anche per quanto riguarda la disciplina che affidava al governo il potere di autorizzazione per la creazione o estensione degli impianti industriali.

⁵⁸ A GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit., p. 142.

⁵⁹ In realtà, rispetto a quanto avvenuto in campo sindacale con la legge 3 aprile 1926, n. 563, qua un'applicazione in senso autoritario della norma appariva impossibile per la presenza di una "controparte", quella degli industriali, mai ricondotta sotto un incisivo ed effettivo controllo dello Stato come avvenuto invece per i sindacati.

⁶⁰ «Nonostante le misure di disciplina della concorrenza non prevedessero l'intervento diretto delle corporazioni, la loro attuazione costituì uno dei banchi di prova più significativi del funzionamento reale del corporativismo, del ruolo assunto dalle rappresentanze degli interessi socioeconomici e, in generale, dell'intervento del fascismo nell'economia. I principi corporativi permearono la messa in atto della legislazione sui consorzi, sugli impianti industriali o sulle licenze di importazione, anche nei casi in cui l'intervento delle corporazioni era escluso». A GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit., p. 141.

⁶¹ G. GUALERNI, *Industria e fascismo*, cit., p. 175.

Vi furono, infatti, intorno alla legge due linee di interpretazione che si fronteggiarono fin dalla sua entrata in vigore e persino prima nel corso del dibattito parlamentare che accompagnò la sua promulgazione: un breve articolo di Francesco Paoloni sulle colonne de' «L'Economia Italiana» dava di conto di tale “dualismo” insito nella norma, da una parte riportando le dichiarazioni parlamentari di Olivetti che inquadravano la norma come strumento di risposta alla crisi e, dall'altra, sostenendo che «il provvedimento si inquadra[va] nella concezione, coordinatrice ed unitaria, dell'economia corporativa, e perde[va] il carattere di eccezionalità curativa in rapporto ai danni prodotti dall'anarchia del liberalismo economico e dalla crisi che ne è[ra] derivata, per assumere quello di normalità costruttiva di una economia nuova, e diretta a prevenire contro fenomeni che provocherebbero la ricaduta nelle catastrofiche conseguenze degli errori del passato»⁶². Ecco che, anche di questa norma, fin da principio le declinazioni che ne potevano scaturire erano duplici e radicalmente divergenti. Da un lato, la necessità di mantenere il ruolo dello Stato «nei limiti di un intervento di natura eminentemente tecnica e congiunturale, finalizzato a riequilibrare il rapporto tra produzione industriale e capacità di assorbimento di essa da parte del mercato nel contesto della crisi economica mondiale, e a contrastare fenomeni di speculazione finanziaria che dalla crisi stessa traevano alimento»; una tesi portata avanti soprattutto da «chi riteneva prioritario affrontare la crisi senza travolgere i principi della libera iniziativa e del sistema di mercato». Di altro avviso erano coloro che «ritenevano che il disegno di legge, insieme ad altre analoghe iniziative (come la coeva legge sui consorzi industriali), costituisse una misura strutturale rivolta al superamento della competizione di mercato e all'attuazione dell'ordinamento corporativo»; un'attuazione realmente possibile, fin tanto che della norma poteva essere data una

⁶² F. PAOLONI, *L'autorizzazione per nuovi impianti industriali*, in *L'Economia italiana*, Anno XVII, No. 12 (dicembre 1932), cit., p. 660. La prima declinazione sembra essere quella effettivamente vincente, tuttavia «la discussione alla Camera dei deputati mise in effetti a confronto le due posizioni, e furono i deputati provenienti dal mondo sindacale [...] a sostenere che l'assoggettamento di ambiti sempre più estesi delle attività produttive al controllo statale costituiva l'attuazione più coerente del disegno corporativo» mentre «sull'altro versante, l'intervento di Gino Olivetti, già presidente della Confindustria, proponeva una diversa chiave di lettura del nuovo provvedimento, visto come misura congiunturale di coordinamento e ristrutturazione dell'apparato produttivo rivolta ad accompagnare la smobilitazione delle “grandi concentrazioni industriali costruite sovente con strutture e sovrastrutture artificiose, attraverso combinazioni bancarie e creditizie, dirette a nascondere le crepe che si producevano negli edifici industriali?”. Cfr. V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali*, cit., p. 4.

interpretazione volta al coinvolgimento delle categorie produttive e ad attribuire una funzione non meramente burocratica, invece, al ruolo svolto dalle commissioni incaricate della procedura autorizzativa, e non soltanto “propagandistica”⁶³.

Ma al di là di un acceso dibattito dottrinario intorno al tema dei consorzi e delle autorizzazioni, le leggi non trovarono mai attuazione e appare evidente come una «svolta corporativa» non si sia effettivamente realizzata per mezzo di tale normazione. A decretarne il fallimento furono soprattutto due ragioni: una diffidenza nei confronti di questi strumenti da parte degli industriali italiani, e la rinuncia da parte del regime stesso a perseguire convintamente una politica di tal segno, preferendole una declinazione diversa del ruolo dello Stato in economia e (forse) un diverso modello di corporativismo. Se inizialmente Confindustria mostrò interesse verso questa disciplina della concorrenza che sembrava offrire una rinnovata libertà di *trust*, in maniera non tanto dissimile a quanto abbiamo visto accadere negli Stati Uniti con l'esperienza della NRA, ben presto gli stessi industriali cominciarono a temere i risvolti statalistici e persino (si passi qui il termine) “socialisti” di una legislazione di tal forma che, una volta avviata, avrebbe probabilmente costretto loro a scendere a patti con i sindacati nell'elaborazione di un indirizzo concordato della produzione. Il problema, tuttavia, non si pose e un tale “rischio” non assunse mai dei contorni precisi. La decisione del regime di abbandonare, o meglio di non intraprendere mai veramente questo percorso, fu però il risultato di una scelta consapevole e non la conseguenza del suo insuccesso. Attuare una politica economica che escludesse canali di formazione degli indirizzi politici diversi da quello dell'Esecutivo e delle sue amministrazioni non rispondeva infatti alle esigenze percepite del regime di dirigere più efficacemente la produzione: in questa chiave si possono leggere anche la svolta autarchica e la progressiva conversione bellica delle industrie. Una scelta di tal genere abbisognava al contrario di una certa libertà di azione, con strumenti peculiari (quegli enti di cui abbiamo parlato) e di un accordo da trovare di volta in volta con gli industriali senza dover ricorrere a complesse dinamiche concertative o a strumenti che ne avrebbero inficiato il consenso da parte delle principali concentrazioni economiche del Paese. Confindustria che

⁶³ IVI, cit., p. 3.

osteggiava chiaramente una evoluzione del corporativismo «in senso “sociale” e “rivoluzionario”» non mancò pertanto di favorire quella politica del regime avviata con gli «enti Beneduce» e che sembrava comunque rispettare l’iniziativa privata: lo fece quindi collaborando con il regime stesso al raggiungimento dei fini autarchici, «al fine di trarne i maggiori vantaggi materiali»⁶⁴. In quest’ottica, anche le corporazioni – una volta entrate in funzione – diventarono quindi un mezzo attraverso il quale operare pressioni e avanzare rivendicazioni sul governo.

La storiografia più risalente in materia⁶⁵, ha così generalmente inteso considerare la legislazione industriale degli anni Trenta non solo un insuccesso effettivo (che è elemento incontestato e incontestabile), ma anche il segno di una vera e propria insussistenza del corporativismo economico *tout court*, ritenuto uno strumento di mera propaganda di regime, e la prova della inesistenza di una precipua politica economica fascista⁶⁶. Questo è avvenuto perché si identificava in tutto e per tutto il regime con quei «teorici del corporativismo» che più di altri (e diversamente a quanto realizzato) «miravano sostanzialmente ad affermare che il Governo con la legge del 1932, dopo aver preparato in precedenza il terreno all’attuarsi dello “Stato corporativo”, iniziava a gettarne le basi e il Governo prendeva in mano le leve del meccanismo industriale»⁶⁷.

Del corporativismo negli anni Trenta, tuttavia, abbiamo visto che è impossibile offrire una visione univoca o persino affermare una declinazione maggioritaria rispetto alle altre. Al contrario, fu con molta probabilità proprio questa sua capacità di prestarsi a diverse interpretazioni che ne favorì il successo e il protagonismo nei dibattiti giuridici ed economici anche ben oltre il semplice contesto italiano. Non poteva che avere successo nel Novecento, infatti,

⁶⁴ A GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit., p. 138.

⁶⁵ Il riferimento è soprattutto all’opera di Gualerni, uno dei primi autori ad occuparsi del tema e i cui testi *La politica industriale fascista*, cit., e *Industria e fascismo*, cit., sono stati presi più volte a riferimento nel corso del nostro lavoro.

⁶⁶ Alle spalle di questa semplificazione vi era una lettura della scienza giuridica corporativa tutta in massa ritenuta solo apologetica e di scarso valore: «questi scritti servono al massimo ad illustrare come e a qual punto fosse giunto il conformismo e quale fosse la mancanza del senso delle proporzioni e della realtà effettiva, in molti scrittori di economia del tempo» G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 37. A smentire tale impostazione sono intervenuti negli ultimi anni numerosi studi, e in particolare sia rinvia a quanto esposto in I. STOLZI, *Fascismo e cultura giuridica*, in *Studi storici*, Anno 55, No. I (gennaio-marzo 2014), pp. 139-154.

⁶⁷ G. GUALERNI, *La politica industriale fascista*, cit., p. 37.

una teoria che, a prescindere dallo sviluppo che se ne offriva, metteva comunque al centro gli interessi socio-economici, un ruolo e strumenti più incisivi affidati al ramo esecutivo e un ripensamento dell'indirizzo politico, lasciando poi ampia libertà nella scelta del "come" combinare tali elementi. Per quanto riguarda poi nello specifico l'esperienza italiana, si è recentemente notato come in realtà «la corporazione – pur lontana da realizzare la "terza via" – veniva "utilizzata" dagli interessi socioeconomici come uno dei canali istituzionali disponibili per il confronto»⁶⁸, segnalando così un comunque non indifferente passaggio nelle dinamiche giuridico-economiche del nostro Paese, favorendo di fatto l'affermazione definitiva di un'idea di economia regolata che si sarebbe comunque di lì a poco ritrovata a fare i conti con il riconoscimento di una pluralità di interessi non più trascurabili.

2. «*Early New Deal*» and corporatism: which corporatism?

Nella nostra ricostruzione degli interventi normativi immaginati quali contrasto alla crisi economica americana nei primi anni Trenta abbiamo visto emergere più volte riferimenti, sfuggenti o articolati, al corporativismo. Abbiamo appena visto, del resto, che gli stessi corporativisti italiani apprezzarono l'esperimento americano e lo lessero quale segno di una diffusione oltreconfine di un modello – quello di economia e Stato corporativo – già inaugurato e avviato con successo dal fascismo.

Occorre adesso cercare di fare chiarezza sulle dimensioni, non tanto quantitative quanto piuttosto qualitative che tale corporativismo ha avuto nelle vicende e nelle riflessioni intorno al *New Deal*. Solo così ad esempio è possibile smarcarsi da una impossibile comparazione tra due esperienze costituzionali radicalmente distanti, che se condotta sul mero piano della equiparazione degli effetti politico-istituzionali, a null'altro porterebbe se non ad una forzatura ideologica e a una mera riproposizione dei temi propagandistici del periodo. La storiografia americana non ha mai esitato ad attribuire a molte delle politiche *newdealiste* l'aggettivo di «corporative», e ciò per il fatto che con più facilità (liberi anche da un ingombrante passato autoritario) si riusciva ad indentificare il corporativismo con le molte e diverse immagini che

⁶⁸ A GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, cit., p. 125. Nel testo di Gagliardi si fa qui riferimento in particolare alla elaborazione della legge bancaria.

di esse si era cercato di offrire nel contesto statunitense. Del resto, se il fascismo poteva essere «*many things to many men*», non ci si poteva non porre con identico atteggiamento nei confronti della teoria economica e giuridica così tenacemente propagandata dal regime nel mondo come la propria realizzazione più compiuta: anche il corporativismo poteva essere «molte cose».

Così, nella storiografia americana, «l'utilizzazione della nozione di corporativismo, o *corporatism*, si arricchisce di diversi contributi»: in particolare, già a partire dagli anni Sessanta, si è messo in rilievo l'impatto di alcuni membri di quel variegato gruppo di collaboratori di Roosevelt, noto come «*brain trusts*», i quali teorizzavano una diversa (rispetto all'Europa) «marginalizzazione del ruolo dello stato, sostituito dalla grande impresa monopolistica come ente promotore degli equilibri corporativi della società americana del xx secolo»⁶⁹. Questa ampiamente indagata versione del corporativismo americano risentiva dell'influenza delle teorie dell'impresa di Berle e Means ma anche di quelle economiche del Galbraith⁷⁰.

Non meno rilevanza ha avuto poi un'altra interpretazione diffusa tra gli storici americani che, essendo debitrice delle teorie della c.d. «scuola istituzionalista» e prim'ancora di quella «organizzativistica», ha offerto una diversa immagine del corporativismo e del ruolo che esso avrebbe avuto nel modellare il *New Deal*⁷¹. Tale corrente ha concentrato la propria attenzione

⁶⁹ M. VAUDAGANA, *Corporativismo e New Deal, Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti (1933-1941)*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1981, cit., p. 39.

⁷⁰ In particolare, tra i tanti che sposano tale interpretazione, si vuole qui richiamare W.A. WILLIAMS (*The Contours of American History*, Cleveland, World Publishing Company, 1961), il quale ritiene di poter racchiudere tutto il primo Novecento americano all'interno dei modelli del «*corporate states*» o del «*corporate liberalism*». Le fonti di riferimento per questa lettura storiografica sono principalmente A.A. BERLE, G.C. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, The Macmillan Company, 1932, H.S. DENNISON, J.K. GALBRAITH, *Modern Competition and Business Policy*, New York, Oxford University Press, 1938. Adolf Berle fu anche uno dei membri del primo «*brain trusts*» contribuendo a rendere la sua teoria una delle più influenti del periodo con immediate ricadute sulla legislazione economica del *New Deal*. «A differenza dell'individualismo competitivo del *laissez faire*, in questa nuova elaborazione ideologica manageriale, forse lontana dalla realtà concreta ma dotata di una notevole forza di persuasione, il singolo si riconosceva nel proprio ruolo di produttore e nella propria attività economica; come tale, egli veniva inquadrato in organizzazioni collettive con compiti politici ed economici specifici che dovevano essere svolti in collaborazione armonica con altri gruppi e altri centri di organizzazione». Cfr. M. VAUDAGANA, *Corporativismo e New Deal*, cit., p. 40.

⁷¹ Questa impostazione considera la storia americana come un eterno riproporsi del conflitto tra *élites* e *common men*. Secondo i suoi esponenti quindi – come riassume Vaudagna – «pur con momenti di conflitto anche vivace, la tendenza americana moderna è stata ad una reciproca integrazione delle organizzazioni collettive, così da rendere quasi inintelligibile la distinzione tra il pubblico e il privato, all'interno di un'attività economica informata sempre meno ai valori della competizione e dell'individualismo, e sempre più a quelli della pianificazione, del coordinamento, della prevedibilità e dell'equilibrio». IVI, cit., p. 45.

sulla diversa dimensione “privatistica” e “associazionistica” che il «*corporatism*» avrebbe mostrato negli Stati Uniti, rispecchiando una cultura già presente nella storia giuridico-politica americana ben prima dell’avvento nel *New Deal*, tanto da poter essere riscontrato, secondo tale visione, persino nelle politiche dell’amministrazione Hoover⁷².

Ma la molteplicità delle letture storiografiche non mostra solamente una tensione “politica” che divide gli storici del *New Deal*, impegnati sui rispettivi fronti ad evidenziare in un senso o nell’altro le diverse “anime” della stagione rooseveltiana e le conseguenti ripercussioni sulla vita economica e politica degli Stati Uniti, anche e soprattutto del secondo dopoguerra; questa varietà di letture rappresenta invero lo specchio della complessità teorica insita nella stessa comunità politico-accademica che governò il Paese negli anni Trenta.

Il già citato «*brain trust*» che si era venuto a definire durante la prima campagna presidenziale era, infatti, composto da alcune figure che pur condividendo tutte il rifiuto per le teorie tradizionali della relazione tra Stato ed economia, abbracciavano idee e convinzioni tra loro diverse sulle soluzioni da mettere in campo per uscire dalla crisi economica. Ciò non stupisce neppure troppo tenendo conto del fatto che lo stesso Roosevelt non aveva fino ad allora mai sostenuto particolari prese di posizione in campo economico, né aveva dimostrato propensione a perseguire politiche di segno liberistico ovvero *welfaristico*: semplicemente egli si circondò di accademici e tecnici capaci di offrirgli immagini nuove dell’ordine economico; in questo stava la loro “coesione” e compartecipazione alla “rivoluzione” rooseveltiana, tant’è che lo stesso Roosevelt durante la campagna elettorale e anche dopo il suo insediamento, «*allowed only isolated snatches of the Brain Trust’s vision to be shown to the electorate*»⁷³.

Figure diverse tra loro per convinzioni e formazione quali Raymond Moley, Rexford Tugwell, e Adolf Berle, furono tutti coinvolti nell’elaborazione della frenetica legislazione degli «*hundred days*» che così finì per mostrare, da un lato, tutte le debolezze di un progetto

⁷² IVI, cit., p. 64 e segg.

⁷³ A.J. BADGER, *The New Deal. The Depression Years, 1933-1940*, London, MacMillan, 1989, cit., p. 64. Badger evidenzia come l’unico intento di Roosevelt nel mettere insieme questo “gruppo” di «*academics from Columbia University*» era quello di ricevere da loro «*a coherent analysis of the Depression and a recovery programme that profoundly differed from Hoover’s*». IVI, cit., p. 61. Mentre le posizioni di alcuni membri erano note e definite («*Berle, Tugwell, and other planners envisioned a much more important role for the state in any new economic order than did Gerard Swope and his allies*») altrettanto non si poteva dire del Presidente: «*Roosevelt himself embraced no single concept of political economy, but at times in his 1932 campaign (and at times before), he had expressed enthusiasm for the broad vision of economic rationalization that the business planners and state planners seemed to share*». A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., p. 38.

figlio di troppe menti e di diverse opinioni, ma dall'altro, permise di portare alla luce i diversi sentieri teorici di riforma che il sistema americano avrebbe potuto perseguire negli anni a venire⁷⁴. Un elemento che caratterizzava in maniera uniforme tutte le diverse anime del «*brain trust*» era – come detto – il rifiuto dell'individualismo e la necessaria ricerca dell'affermazione di un ruolo attivo dello Stato nelle dinamiche economiche: e poiché – si diceva – «la prosecuzione di una politica di *laissez faire* in questa crisi avrebbe prolungato indefinitamente i mali di cui l'attività economica ha sofferto», era necessario immaginare un *New Deal* che «è all'antitesi di una politica di *laissez faire*; è un tentativo di regolare attraverso un accordo reciproco, attraverso reciproca comprensione, quelle pratiche dell'attività economica che ci hanno spinto in una spiacevole confusione»⁷⁵. Per porre fine alla «confusione» dell'individualismo liberale era pertanto fondamentale attribuire a qualcuno il potere di controllare il mercato, di dargli ordine, e «le diverse accezioni in cui il termine 'controllo' veniva inteso – dal “centralismo statale” di Tugwell, alla protezione governativa dell'iniziativa privata sostenuta da Moley, al “convincimento degli animi” proposto da Berle e da Wallace – erano specchio delle infinite possibilità in cui i termini stessi delle leggi potevano venir intesi e praticati»⁷⁶.

Uno dei più convinti sostenitori di una soluzione corporativa alla crisi americana fu proprio Tugwell, il quale riteneva necessario ripensare la produzione e, più in generale, l'economia partendo dalla considerazione della realtà industriale contemporanea come un «*concert of interests*»⁷⁷. Non si poteva negare, infatti, come negli ultimi anni il progresso tecnico avesse

⁷⁴ «During the four-month interregnum between the election of Franklin D. Roosevelt and his inauguration, members of the quasi-official Brain Trust worked furiously to draft a legislative program to deal with the economic wreckage that was the legacy of the failed *laissez-fair* philosophy of the Hoover administrations». Cfr. P. H. IRONS, *The New Deal Lawyers*, cit., p. 17. Prima dell'insediamento l'unica opzione in campo per rispondere alla crisi era costituita dal progetto di legge del Senatore Black sull'apposizione di un limite all'orario lavorativo un progetto in realtà invisibile al «*brain trust*»: «they considered the Black bill inadequate to meet the structural crisis of the economy, and additionally feared that the Supreme Court would not hesitate to strike it down as unconstitutional». Al contrario, ciò che «*brain trust*» prendeva ad esempio era invece il WIB considerata una struttura capace «to coordinate industrial production and government procurement of essential wartime goods» e che offriva un modello amministrativo basata sulla collaborazione tra governo e industriali e ritenuto così idoneo di superare la crisi: «the industrial leaders who supported Roosevelt proposed a plan of political-economic corporatism based on relaxation of the anti-trust laws and a system of business-government collaboration in the regulation of production and prices». Cfr. IVI, cit., pp. 18 e 19.

⁷⁵ H.J. TILLY, *Il mondo degli affari e la NRA*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal*, cit., pp. 120 e 125.

⁷⁶ A. DUSO, *Introduzione all'edizione italiana*, in *Economia e istituzioni del New Deal*, cit., p. XXV.

⁷⁷ La sua teoria fu uno dei capisaldi della propaganda rooseveltiana, che molto puntava sulla collaborazione degli industriali per perseguire la ripresa economica: «Roosevelt used this phrase in a campaign speech at St. Paul on April 18, 1932, and he used it many times after that. Tugwell had invented it to represent his and Berle's collectivism as

condotto la società americana a darsi una forma sempre più associativa e sempre meno individualistica⁷⁸. La conciliazione, la collaborazione degli interessi divergenti, diveniva quindi l'unica via per poter ripensare un ordine realmente capace di essere tale nell'organizzazione sociale ed economica novecentesca, e tale attività non poteva che realizzarsi sotto l'egida dell'unico potere realmente capace di garantirne lo svolgimento: il governo.

«Conciliation is not only necessary for the groups in conflict; it is also necessary for the smooth operation of social machinery. Government may or may not be a thing which represents this social interest; it is clear, however, that it ought to be [...] This is merely to say that individuals pursuing their own interests have enlarged themselves into groups in doing so have created a situation in which noninterference is no longer a possibility for society – or, in the long run, for themselves. The appeal of laissez-faire in industry, for instance, has come to be a mere partisan request for leave to engage in a street brawl which interferes the legitimate pursuits of everyone else. It becomes more and more clear that these freedoms have to be restricted»⁷⁹.

Nella teoria di Tugwell era presente quindi quell'attenzione alle forze sociali e alla loro regimentazione che appare essere uno dei tratti comuni a molte (se non tutte) le declinazioni del corporativismo. Ripensare la società, prendere consapevolezza della sua mutata vitalità e rilevanza, non solo politica ma anche economica e giuridica, diventava anche negli Stati Uniti il primo elemento di rottura con il passato liberale.

«The handling of these relations is of great importance to society; the system of relationships is, in fact, society. It is here that controls have to be exerted if social direction is to be influenced. It appears to be relatively easier

*opposed to the atomism of the Brandeis school. He recalled his intention to “convey the necessity for encompassing in a system, subject to control, all the forces and functions of our society, each contributing its due part”». Cfr. B. STERNESHER, *Rexford Tugwell and the New Deal*, cit., p. 151.*

⁷⁸ *«It sometimes appears that most of our modern activity consists in this organizing and reorganizing process, together with the conciliation of conflicting aims».* Il rifiuto dell'individualismo appare nella riflessione di Tugwell forte tanto quanto in quella dei corporativisti nostrani: *«The genius of American life is difficult to define in any concise way; it has been called “individualistic” by a good many observers, but this is evidently no more than an approximation of what is meant. Perhaps one has to be American to understand the special implications of that term as applied to us. It has something to do with a rigorous rejection of interference with individual aims. But it extends also to a similar rejection of control exerted over any group through which the individual may happen to function. And it is here that conflicts become so serious as to need a kind of conciliation which does not arise spontaneously».* R.G. TUGWELL, *The Industrial Discipline and the Governmental Arts*, New York, Columbia University Press, 1933, cit., p. 32.

⁷⁹ *IVI*, cit., p. 33.

*to simulate the growth of groups than to liquidate them when their usefulness has passed. For this reason we are always tormented by their survival beyond an actually functioning stage*⁸⁰.

Ponendo, quindi, quale assunto teorico di partenza il rifiuto della non-interferenza tra Stato e società, tra governo e iniziativa economica individuale, per sviluppare concretamente i contorni della riforma auspicata del sistema giuridico-economico americano, il quesito da porsi diveniva pertanto il seguente: «*what kind of relations between government and industry are we developing?*»⁸¹.

La risposta di Tugwell si sostanziava nella costruzione di un modello di organizzazione industriale fondato sull'autogoverno dei produttori, che non rinnegava l'autonomia privata, anzi ne esaltava la rilevanza nella conduzione dell'economia nazionale poiché necessariamente votata alla realizzazione del «*public interest*», ma che prevedeva, di contro, un intervento non secondario dello Stato atto a garantire la migliore allocazione delle risorse per uno sviluppo organico di tutta la nazione⁸². Questo doveva avvenire con la predisposizione di un potere di indirizzo governativo che trovava la propria definizione e la propria propagazione all'interno di specifici «*boards*»⁸³, finendo per assomigliare molto, per compiti e modalità di

⁸⁰ IVI, cit., p. 31.

⁸¹ IVI, cit., p. 191. Del resto la situazione “sociale” dell'industria era ritenuta il problema principale della crisi americana: «*the association of individuals in groups has had its most successful outcome in industry. [...] They have also been more liable to conflict. But in no other area, either, is there more jeopardy to the public interest from private quarreling. It is this public interest in conciliation which has led to a new conception of the duties of government with respect to industry*». IVI, cit., p. 33.

⁸² Cfr. IVI, cit., p. 211 ss. Sul punto si veda anche quanto sostenuto da Brand, che ricorda come il WIB fosse per Tugwell elemento di forte ispirazione: «*That Tugwell would cite the War Industries Board, the corporatist agency responsible for industrial mobilization during World War I, as a model of the planning institution he had in mind clearly indicates the corporatist tendencies in his own thinking. Planning would be accomplished by transforming trade associations from agencies pursuing narrow economic interests into agencies with a broader social vision. Government representatives would sit on tripartite boards with representatives of business and labor and would, if necessary, “have the final word”*». D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 79.

⁸³ «*In order to insure action in the public interest rather than against it, it is suggested that the representatives of controlling body sitting on the United States Industrial Integration Board ought to have special powers and duties. Their duties would consist in the clear and definite transmission to the Board of the general plans for industry which are worked out by government itself. These would concern consumption, production, the necessary allocation of capital, and prices. It would be the function of the Board to gather up and reconcile the plans of the various affiliated industries and to reconcile this general design with the independent one transmitted by the government through its representatives on the Board. Their powers would consist in recommendations of action. In instances of irreconcilability, the representatives would transmit information of the instance to the controlling body, which would then consider the invoking of appropriate sanctions, which would include publicity, fines, and expulsions*». R.G. TUGWELL, *The Industrial Discipline and the Governmental Arts*, cit., p. 215.

esercizio degli stessi, alle corporazioni fasciste che egualmente ambivano ad essere lo «Stato maggiore dell'economia» nel nascente ordine corporativo italiano⁸⁴.

Ma Tugwell era anche ben consapevole del fatto che la situazione degli Stati Uniti non avrebbe permesso la realizzazione di un modello organizzativo di tale tenore: troppi erano infatti, i limiti di natura costituzionale che impedivano il suo sviluppo, in particolare la tendenza a riconoscere preminente l'autorità decentrata statale in merito alle competenze di commercio e industria, e che impedivano un accentramento del potere direttivo della politica industriale nelle mani del governo federale⁸⁵.

«Our reformers are faced with the necessity of using an antiquated instrument to accomplish their ends. This is the reason for what sometimes seem rather devious approaches to simple problems. What is required in a view of the nature of industry is a recognition of the durability of large scale and of concentration correlated to elaboration. Such a recognition would cause us to abandon attempts to prevent association and to enforce conflict. But what is equally necessary is that the new powers which an industry, strengthened by this encouragement, would have must be assimilated to the public interest rather than used against it. It would also involve the protection of a number of vital interests which have been enumerated as consumers, weaker businesses, workers, farmers, and technicians. Some of these would be protected adequately with capital and price

⁸⁴ Tale definizione era stata pronunciata da Mussolini in riferimento al «Consiglio Nazionale delle corporazioni», quale luogo di composizione di tutte le istanze corporative. In questo, ancora una volta, è possibile riscontrare una vicinanza con l'ideale "direttivo" dei *boards* espresso dal Tugwell nel ontesto americano.

⁸⁵ Le limitazioni costituzionali, il sistema dei *checks and balances*, riceveva da Tugwell forti critiche: «A government made up as ours is, with the residual powers – upon which we must depend for control of industry, since no specific powers are granted to Washington in the instrument itself – vested in the States, must present especially difficult problems of a constitutional nature when industry overflows the State jurisdictions. This industry has done. The State cannot control; the nation is not permitted to do so. Such a situation is ideally suited to the defensive purpose of those who want nothing done. And the problem is made doubly difficult for those who do. For not only does the desirability of doing it have to be demonstrated, but also the ways in which it can be done, without constitutional limitations». R.G. TUGWELL, *The Industrial Discipline and the Governmental Arts*, cit., p. 217. In particolare, il problema della ripartizione delle competenze – come abbiamo in parte già avuto modo di analizzare – è elemento non irrilevante per il diverso sviluppo delle soluzioni giuridiche e corporative nel contesto americano, anche alla luce del peso che le corti avevano nell'interpretare tale principio costituzionale: «The most obvious anatomical characteristic of the American political system is its tripartite nature: locale, State, and Federal. Local units we may, for our purpose, disregard. Their control over industry are, by now, negligible. But the relation of the State to the Federal unit is important. It is defined by our Constitution, but interpreted by the courts; so that it is even more important to know what the Supreme Court says than what the Constitution seems to say». Tugwell, offrendo una ricostruzione della *Interstate Commercial Clause*, chiarisce come tutto ciò che non è ivi menzionato come prerogativa federale è considerato immediatamente di competenza statale, ma al contempo critica duramente tale interpretazione restrittiva della dimensione industriale che oramai necessita di una regolamentazione federale non più altrimenti procrastinabile. Cfr. IVI, cit., p. 192.

controls; but some, such as workers, farmers, and technicians, might need specially devised administrative bodies to care for their further and more specific interests»⁸⁶

Se quella di Tugwell appare quindi la teorizzazione più “accentratrice”, di vera e propria pianificazione corporativa dell’economia negli Stati Uniti, tanto, persino troppo radicale rispetto alla tradizione liberale americana così da rimanere per gran parte “sulla carta”, essa ebbe comunque il merito di evidenziare la necessità di un governo dell’economia e di un riconoscimento giuridico del ruolo svolto dai gruppi socio-economici. Proprio questo elemento che conduceva a più miti proposte di «*self-government*», fu condiviso da altri membri del «*brain trust*» che con sfumature diverse tra loro puntarono sul coinvolgimento degli stessi industriali nella regolazione della produzione. Tra essi in particolare Benjamin Javits e Raymond Moley intravidero nell’«*industrial self-government*» non tanto uno strumento attraverso cui lo Stato avrebbe assunto il ruolo di guida e pianificazione dell’intero processo economico, quanto piuttosto la semplice restituzione della libertà di *trust* alle industrie private, perseguendo l’obiettivo (invero conseguito) dell’abolizione delle leggi antitrust e della costituzione, di contro, di un «*governmentally approved cartelism*»⁸⁷.

E mentre «gli anni trenta pullulano poi di proposte di consigli economici nazionali, consultivi e decisionali, a base corporativa»⁸⁸ che tuttavia non vedranno mai una declinazione legislativa concreta o un effettivo successo pratico laddove comunque delineati (si pensi, ad

⁸⁶ IVI, cit., p. 218.

⁸⁷ Moley è una figura peculiare delle vicende del *New Deal*: da membro originario del «*brain trust*» e sostenitore di un «*progressive corporatism*», alla fine del decennio diventerà uno dei più feroci critici del *New Deal*, finendo per assumere posizioni che potremmo definire persino «*conservative*». Ma inizialmente egli offrì una propria lettura entusiasta di ciò che avrebbe potuto rappresentare la NRA: «*Raymond Moley was an outspoken advocate of a “policy of cooperative business-government planning” during the early New Deal. In his version of progressive corporatism, a program like the NRA was ideally suited to institutionalize cooperation between government and business because it relied heavily on trade associations, which for Moley were “the natural means which economic life has sought to find a way out of chaos”*». Cfr. D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 74. Occorre però sottolineare come alcune voci importanti continuavano a rifiutare ancora una politica permissiva degli accordi di cartello. A questa convinzione si contrapponeva ad esempio Louis Brandeis che considerava i *trust* «*the negation of industrial democracy*». Cfr. P. H. IRONS, *The New Deal Lawyers*, cit., p. 29.

⁸⁸ M. VAUDAGANA, *Corporativismo e New Deal*, cit., p. 104. Questi progetti ambivano a «un loro collegamento con la rappresentanza politica». Tuttavia poche furono le evoluzioni in tale senso: «si tratta di una tendenza in nuce, che comincia appena ad emergere; il suo grado di istituzionalizzazione è ancora marginale e certo molto arretrato rispetto ai desideri dei *national planners*».

esempio, a vari *boards* previsti dal NIRA), al contrario una forte presa sul *New Deal* e sull'opinione pubblica ebbe l'ideale cooperativo, «l'idea newdealista di “democrazia” e di “partecipazione”, che ripudiava la nozione costituzionale di *checks and balances*, e assumeva invece quella di cooperazione unitaria, organica e decentrata»⁸⁹. L'affermazione del “primato nazionale”, della preminenza dell'interesse collettivo su quello individuale divenne anche oltreoceano un *leitmotiv* della «guerra all'emergenza» economica, alimentato fortemente dalla propaganda *newdealista* che, attraverso campagne comunicative pressanti invitava, a considerare l'interesse della nazione preminente rispetto ai singoli interessi individuali⁹⁰. Ma se il rifiuto dell'individualismo e la ricerca di un coordinamento della produzione di natura corporativa sembrava convincere la maggior parte del «*brain trust*» e, più in generale, dei sostenitori del *New Deal*, al contrario chi ad esso si opponeva cominciava a gran voce a denunciarne la natura essenzialmente confliggente con i principi liberali tradizionali e persino con il sistema democratico americano, tanto da voler porre l'interrogativo: «*Do We Want Fascism?*»⁹¹. Così molti

⁸⁹ Ivi, cit., p. 106.

⁹⁰ Anche se solo brevemente è doveroso fare riferimento alla «*Blue Eagle campaign*» che attraverso l'attribuzione del logo della NRA (la «*blu eagle*», appunto) distingueva i commercianti e i produttori che avevano accolto l'invito alla codificazione e collaborazione nel proprio settore da coloro che invece non lo avevano fatto e nei cui confronti si invitava pertanto al boicottaggio. «Il governo newdealista richiedeva a singoli individui e gruppi di riconoscersi in una entità superiore, organica, incarnata dalla nazione. La legittimazione della pretesa di subordinare gli interessi settoriali a quelli generali, stava nell' “emergenza” economica, che minava le fondamenta della convivenza nazionale, e quindi richiedeva una temporanea sospensione dei conflitti. il concetto di “emergenza” è tratto dal clima politico e dalla legislazione eccezionale della prima guerra mondiale, il New Deal lo utilizzò sia come legittimazione politica, che come fondamento giuridico della delega di potere all'esecutivo. Ciò non comporta una compressione della molteplicità del sociale, ma comporta bensì l'abbandono di una concezione e di una politica “garantista” di *checks and balances*, per abbracciare il partecipazionismo gerarchico, cooperativo, unificato verso l'alto dall'espansione dell'apparato dello stato. Il compito del governo non era di garantire spazi a un pluralismo sociale magmatico conflittuale o contraddittorio; al contrario, ogni gruppo andava, secondo il New Deal riconosciuto e tendenzialmente statualizzato, collegandolo con un'articolazione dell'apparato pubblico». M. VAUDAGANA, *Corporativismo e New Deal*, cit., p. 105.

⁹¹ La domanda è posta in maniera diretta nel titolo del volume di Carmen Haider che, dopo aver offerto una ricostruzione dei sistemi italiano e tedesco sotto le rispettive dittature, offre una propria interpretazione dei possibili sviluppi del fascismo in America. Cfr. C. HAIDER, *Do We Want Fascism?*, cit., L'urgenza che tale interrogativo sembrava mostrare dell'opinione pubblica Americana apparre evidente dalle parole della stessa autrice: «*If we wait to draw our conclusions until we have Fascist governments in ten or fifteen countries we shall probably no longer be in a position to discuss whether or not we want Fascism in the United States. We shall have it. Therefore we must decide now. The situation presents a challenge which we must meet. However conscious we are of the difficulties and limitations, we must, nevertheless, shoulder the responsibility. [...] With a definite picture of the nature of Fascism in mind, it can be decided whether this trend embodies Fascist tendencies and whether the probability is of a growth of Fascism in this country*». Ivi, cit., p. X-XI. Numerosi furono poi nel period I contribute che mettevano in guardia nei confronti delle derive dittatoriali del periodo: in particolare si segnalano due contributi H.F. WARD, *The Development of Fascism in the United States*, pp. 55-61, e L. DENNIS, *Fascism for America*, pp. 62-73, contenuti nel volume dedicato proprio alle tre principali

tra gli osservatori americani, complice anche la già menzionata propaganda fascista⁹², non tardarono ad evidenziare i legami che sembravano esservi tra l'esperienza corporativa italiana e quello portato avanti da Roosevelt e il suo governo, in particolare con riferimento alla sua creazione più rilevante: la NRA.

«The NRA, with its code system, its regulatory economic clauses and some of its features of social amelioration, was plainly an American adaptation of the Italian corporative state in its mechanics»⁹³.

Gli stessi «*codes of fair competition*» furono letti e interpretati come uno strumento di regolazione della concorrenza, ricalcato su quegli accordi collettivi con efficacia *erga omnes* previsti dalla legge 3 aprile 1926, n. 564, cui si riconosceva astrattamente il merito di aver risolto in Italia la dinamica conflittuale tra capitale e lavoro⁹⁴.

«In the broader field of the coordination of production and of economic planning, additional similarities are found between the Italian and American programs»⁹⁵.

Certo, anche da parte di tali voci, alcune differenze sostanziali venivano riconosciute ed evidenziate, come del resto non poteva non avvenire data la presenza di sistemi politici e

tendenze politico-ideologiche del periodo. Vd. E.M. PATTERSON (ed. by), *Socialism, Fascism, and Democracy. Supplement of The Annals of the American Academy of Political Social Science*, Vol. 180 (July, 1935). Entrambi questi testi insistono nel definire fasciste le politiche del *New Deal*, ed entrambi lo fanno da un punto di vista molto conservativo, molto tradizionale sia giuridico che politico e infatti non vedono soluzione migliore o ulteriore rispetto alle categorie giuridiche (americane) ottocentesche. Ma non mancarono neppure però giudizi di segno opposto da parte di alcuni osservatori americani, tra cui quello di Charles Beard che così descriveva il fascismo: «*it is more like the American check and balance system; and it may work out in a new democratic direction [...] Beyond question, an amazing experiment is being made here, an experiment in reconciling individualism and socialism, politics and technology*». Cfr. C. BEARD, *Making the Fascist State*, in *New Republic*, Vol. LVII (January 23, 1929), pp. 277-278. Sul punto vd. anche J.P. DIGGINS, *Filtration with Fascism*, cit., pp. 487-506.

⁹² Per un rapido *excursus* sugli autori che nei primi anni Trenta paragonano fascismo e *New Deal*, vd. M. VAUDAGANA, *Corporativismo e New Deal*, cit., pp. 198-201, che aggiunge come «i parallelismi esistevano e riguardavano soprattutto la relazione tra lo stato, l'economia e la società, e le modifiche nella distribuzione del potere tra le istituzioni statali». Non meno interessante la ricostruzione che offer Whitman sul punto: «*From 1933 to 1935, Italian Fascists made a concerted propaganda effort [...] to persuade the world that corporatism and Fascism went together, and together offered a solution to economic crisis. [...] As a result, while corporatism and fascism were never the same thing, corporatist propaganda, during the NRA years, was by and large fascist*». J.Q. WHITMAN, *Of Corporatism, Fascism and the First New Deal*, in *American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, Issue 4 (Fall 1991), cit., p. 755.

⁹³ R. SHAW, *Fascism and the New Deal*, cit., p. 562.

⁹⁴ «*The provisions in the National Industrial Recovery Act giving jurisdiction to the United States district courts to prevent and restrain violations of any code of fair competition remind one of the powers of the Italian labor courts*». Cfr. W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, cit., p. 107.

⁹⁵ *Ibidem*.

costituzionali decisamente confliggenti che stimolava perciò una comparazione alla ricerca soprattutto degli elementi di unicità e specialità delle rispettive esperienze⁹⁶. Da un lato, quella collaborazione tra le classi che il fascismo propagandava all'estero come immagine migliore di sé, come ragione del proprio successivo nel risolvere le crisi contemporanee, e che effettivamente rappresentava la causa preminente dell'interesse internazionale nei suoi confronti, dall'altro, non sfuggiva però anche ai più convinti sostenitori del programma *newdealista* e a coloro che con interesse guardavano all'esperimento italiano, come ad esso si fosse accompagnata in Italia a una forte contrazione delle libertà, decisamente incompatibile con la democrazia americana.

«In some nations the people attempt to obtain a new set of rights by employing dictatorships of one type or another. Unfortunately, all dictatorship must of necessity violate right No. 7 which has to do with the maintenance of the democratic institutions of free speech, free criticism, and free conscience. The disillusioned, cynical element of the old world believes that is impossible to realize the physical objectives of a new deal without violating democratic institutions. We who are concerned with the American New Deal believe that if the people understand not only the rights but the duties that follow, it is possible to attain the rights by submitting cheerfully and willingly to a self-imposed social discipline. We can work this out together day by day as we press into the future. There can flow from it whatever social discipline the future requires»⁹⁷.

Gli osservatori come Wallace, appena citato, che al corporativismo e al suo tratto collaborativo guardavano con interesse e non da una visuale strettamente tradizionale, la soluzione antidemocratica non sembrava tuttavia rappresentare il necessario sbocco di una politica concertativa dell'economia: anzi per il contesto americano, secondo tali voci, era proprio

⁹⁶ A farlo è, ad esempio, Shaw: *«The working mechanics of economic Fascism were present in the NRA, but the economic application of the NRA was contrary to the spirit of Fascism. American Fascist elements, many of them unwittingly Fascist in their ideology, were paradoxically opposed to the corporative state as applied to the United States. Therein lies the American contradiction, and it is a strange one»*. Cfr. R. SHAW, *Fascism and the New Deal*, cit., p. 562.

⁹⁷ H.A. WALLACE, *New Frontiers*, New York, Reynal & Hitchcock, 1934, cit., p. 262.

in un sistema di «*business coopération*» che si poteva rintracciare la salvaguardia dei pilastri fondamentali di libertà e proprietà, ma con forme e strumenti nuovi, adeguati al mutare dei tempi⁹⁸.

«The keynote of the new frontier is cooperation just as that of the old frontier was individualistic competition»⁹⁹.

La cooperazione portava gli uomini a servire una causa comune e non trasformava necessariamente tale fine in un fine antidemocratico, al contrario, avrebbe permesso – secondo Wallace – di superare i vecchi contorni dell'ordine giuspolitico americano e così «*they will not be Socialists, Communists or Fascists, but plain men trying to gain by democratic methods the professed objectives of the Communists, Socialists and Fascists: security, peace, and the good life for all*»¹⁰⁰. Attraverso il recupero di una dimensione compatibile con la democrazia e la libertà del sistema corporativo fascista, si intendeva elevare il benessere degli individui, il loro diritto a prestazioni socialmente orientate sopra al «diritto steccato» per eccellenza della tradizione americana, quello di proprietà¹⁰¹. Solo così e paradossalmente – si pensava – era possibile garantire la sopravvivenza della democrazia americana.

⁹⁸ Anche per Wallace, come per Tugwell, è fondamentale il riconoscimento del ruolo giocato dai gruppi, che non permette più di considerare solo l'individuo come destinatario della normazione e regolazione dell'economia: «*Specifically, it becomes a modern duty to make individual and group interest coincide. Complete dependence on individual self-interest no matter how pious, is no longer enough to keep our complex modern economy running*». IVI, cit., p. 255.

⁹⁹ IVI, cit., p. 274.

¹⁰⁰ IVI, cit., p. 276. E infatti – aggiungeva Wallace – tale cambiamento dettato dall'urgenza della crisi richiedeva necessariamente di trovare forme di intervento pubblico che non finissero per negare al contrario la natura democratica della Costituzione americana: «*If we are not to go in for Communism or Fascism, it is essential that government learn to look on itself as a partner with business, labor, agriculture and consumers*». IVI, cit., p. 46.

¹⁰¹ In particolare in tal senso vogliamo qui richiamare la posizione sul punto di Welk: «*It is coming to be recognized more and more that if the pillars of the capitalist system – private property and individual initiative – are to be successfully maintained, our social and economic organization is bound to be transformed. Economic forces must not be allowed to work their will blindly. They must be harnessed by intelligent action*» W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, cit., p. 109. Nel suo testo “manifesto”, «*New Frontiers*», anche Wallace approfondisce il tema del volto nuovo della proprietà che, pur rimanendo diritto insopprimibile del portato costituzionale americano, doveva necessariamente subire un “ammodernamento” interpretativo alla luce dell'evoluzione economica del Paese: «*In both the 5th and the 14th Amendments to the Constitution, this concept is advanced: “no person shall be deprived of life, liberty or property without due process of law”. The 5th Amendment is part of the Bill of rights; the 14th, applying to states, was adopted after the Civil War. Defenders of the old order now cry forth this wording in defense of their “property”. It seems to me necessary to redefine the term. Obviously, “property” now does not mean what it did I the time of the founding fathers. In those days of small farms, factories and businesses, “property” had a far more tangible and visible meaning that it has now. Now, with great corporations, their shares widely held, with devices which render the shareholder's vote in fact useless to him, property is evidenced by pieces of paper. [...] It was on this old kind of “property”, when a man had both control and ownership, that our whole theory of private enterprise, now sadly shaken, was built. The modern corporation, with its vast anonymous powers, has cracked this theory from stem to stern. We*

«In brief, the New Deal places human rights above property rights and aims to modify special privilege for the few to the extent that such modification will aid in providing economic security for the many»¹⁰².

Ma se questi erano alcuni dei sentieri che il *New Deal* avrebbe potuto percorrere, vedremo che la sua creazione più improntata a dar luogo a dinamiche astrattamente corporative, la NRA, sembrò in realtà solo in parte dare realizzazione a ciascuna di queste immagini, rendendo ancora più difficile un'interpretazione omogenea sia del corporativismo americano negli anni Trenta, sia della sua influenza nella politica portata avanti da Roosevelt. La stessa figura del presidente alimenta questa complessità: la sua tendenza a circondarsi di personalità diverse, la necessità di ottenere un ampio consenso politico e pubblico portando gli Stati Uniti fuori dalla crisi, finì per rendere sempre più indefinita la sua posizione¹⁰³. Tutto questo non ha facilitato né ai contemporanei né agli storici, il lavoro di definizione del corporativismo e della sua precipua declinazione americana, complice infine l'insuccesso dei suoi prodotti giuridico-istituzionali più noti. Lo stesso «*brain trust*» che la campagna elettorale per il primo mandato per la presidenza Roosevelt aveva portato alla ribalta delle cronache, dopo pochi anni perse la propria popolarità e le divergenze da sempre presenti nel gruppo finirono per comportare la definitiva deflagrazione delle sue diverse «anime». Già nel 1939 i membri originari avevano intrapreso strade molto diverse e sostenevano opinioni contrastanti, non solo sulle soluzioni da porre ad una crisi economica che ancora non accennava a recedere in maniera definitiva, ma persino sullo stesso comune denominatore che aveva portato ciascuno di loro a lavorare assieme: il presidente Roosevelt.

need now to redefine property rights in a way that will fairly meet the realities of today». H.A. WALLACE, *New Frontiers*, cit., pp. 267-268.

¹⁰² Ivi, cit., p. 252.

¹⁰³ La difficoltà a trovare un equilibrio tra i molti interessi in campo è sicuramente più acuita negli Stati Uniti rispetto all'Italia ove l'affermazione dell'interesse nazionale appariva più semplice stante la repressione autoritaria del regime. Al contrario, «Roosevelt, as a politician, had to convey to many groups the "feeling of solicitude and even favoritism", but he also had to struggle against the pressures from each which might upset the necessary balance among them all. His greatest efforts were not directed toward relief for groups or classes; they "centered rather in one policy which would be national"». Cfr. B. STERNISHER, *Roxford Tugwell and the New Deal*, cit., p. 152. Tuttavia, la ricerca di un equilibrio complesso è un problema diffuso del Novecento e possiamo qui sul punto in parte concordare con il giudizio di Dusò: «l'impasse tra autoritarismo e democrazia in cui si mosse costantemente e rimase impigliato alla fine Roosevelt, cercando invano di inventare una "terza via", fu allora probabilmente non un difetto personale – e si può estendere l'aggettivo a buna parte del *brain trust* – ma una caratteristica del capitalismo americano degli anni Trenta, e forse non soltanto di esso». A. DUSÒ, *Introduzione all'edizione italiana*, cit., p. xix.

«Today the phrase is shabby and outmoded. The old faces are gone. Moley is in bitter opposition. Tugwell, after a brief, unidealistic interlude of molasses, is in the city-planning business. General Hugh S. Johnson is in a rage. Almost without exception the most conspicuous fact about the members of the first brain trust is that they are not in Washington»¹⁰⁴.

Quindi, l'«*early New Deal*» e le sue teorizzazioni apparivano marginali alla fine del decennio, occorre ora porre l'attenzione su quell'esperienza, apparentemente fallimentare, che aveva contribuito ad accentuare la frammentazione del «*brain trust*» e a complicare ulteriormente il quadro interpretativo dello sviluppo del «*corporatism*» in America: la *National Recovery Administration*.

2.1. La NRA e il corporativismo: una storia vissuta, tante storie possibili.

Se le corporazioni fasciste finirono per dimostrarsi in larga parte incapaci di realizzare i progetti di molti dei loro teorici, egualmente quella della NRA finì per essere, come abbiamo visto, una storia altrettanto fallimentare. E non troppo divergente da quella italiana fu persino l'immediata lettura “riduttiva” del più generale *New Deal*, considerato incapace di realizzare quella rivoluzione del modello americano cui ambiva.

«Collectively, the measures passed by the Seventy-third Congress and the May Executive orders of Roosevelt did not constitute a “revolution”. There were a number of innovations. But the body of the enactments was built upon and conditioned by traditional institutions and practices. Those who were responsible for the direction of policy regarded a capitalist economy and free political institutions as fundamentals»¹⁰⁵.

Come per il caso italiano, non appare neppure qui opportuno liquidare tale vicenda in modo sbrigativo: infatti, essa apparve raggiungere anzitutto alcuni degli obiettivi che si era

¹⁰⁴ J. ASLOP – R. KINTNER, *Men Around the President*, New York, Doubleday, Doran & Company, Inc., 1939, cit., p. 4.

¹⁰⁵ R. MOLEY, *The first New Deal*, New York, Harcourt, Brace & World, Inc., 1966, cit., p. 338. Non deve stupire che a pronunciare questo sferzante giudizio sia proprio uno degli animatori originari del «*brain trust*», quel Moley che già a metà anni Trenta cominciò a criticare la politica di Roosevelt e a recuperare nelle proprie teorizzazioni i principi tradizionali su cui si fondava la cultura giuridica americana. Insisteva Moley nella critica dicendo: «*The early New Deal was far from homogeneous. The various acts passed represented a number of divergent points of view. Roosevelt and the Congressional leaders were practical men [...] some of the measures passed were designed for recovery. Others aimed at relief. Only one or two, such as the TVA, were professed reforms. But the distinction among these three “R’s” was hard to draw*». Ivi, cit., p. 339.

posta di *relief* dell'economia, ottenendo un iniziale favore da parte di molti, sia tra gli industriali che nell'opinione pubblica americana; in secondo luogo, essa fu il risultato delle molte visioni contrapposte sulla sua stessa natura e sul suo proprio ruolo che erano presenti nella stessa cerchia dei suoi demiurghi, finendo per poter essere letta, ancora una volta, attraverso molte lenti con altrettanti e conseguenti divergenti giudizi sugli esiti raggiunti¹⁰⁶. Quest'ultimo punto in particolare ci sembra opportuno sottolineare ancora una volta per ribadire che di tale complessità non è possibile dare una lettura uniforme, pena disperderne la peculiarità.

Un lavoro storiografico in particolare, quello di Ellis Hawley del 1966, seppur dal proprio osservatorio «istituzionalista»¹⁰⁷, ha offerto un'accurata ricostruzione delle diverse spinte che condussero alla realizzazione definitiva della *National Recovery Administration*. Egli aveva lucidamente delineato la compresenza di tre «culture» contrapposte: la prima, forte sostenitrice di quel modello di «autogoverno industriale» già testato in occasione della prima guerra mondiale e che portava con sé un'immagine di società organica, dominata dal *business*, dove i

¹⁰⁶ «Queste spinte ideali in conflitto fra loro non contribuivano certo a determinare una linea amministrativa logicamente coerente, particolarmente quando esse venivano fatte proprie da gruppi di pressione rivali fra loro, in una situazione che richiedeva interventi concreti e che costituiva la peggiore depressione economica della storia americana. L'amministrazione del *National Industrial Recovery Act* doveva tener conto non solo delle contrastanti ideologie, ma anche dei conflitti di fondo all'interno del mondo imprenditoriale, fra capitale e lavoro, fra imprenditori e consumatori. Essa doveva muoversi rapidamente, fare qualcosa, e, nello stesso tempo, conservare una base, l'appoggio di forze sociali e politiche indispensabile alla sua sopravvivenza. Date le circostanze, non c'era da sorprendersi se le decisioni politiche seguirono solo di rado un modello coerente. Solo una cosa sembrava certa: il *laissez faire* era definitivamente tramontato in quanto linea politica accettabile». Cfr. E.W. HAWLEY, *Il New Deal e il problema del Monopolio. Lo Stato e l'articolazione degli interessi nell'America di Roosevelt*, Bari, De Donato, 1981, cit., p. 51. Oltre alla molteplicità delle spinte «esterne» al governo, ci sembra opportuno evidenziare anche – come efficacemente sintetizzato da Whitman – che la formulazione dello stesso NIRA fu il risultato di molteplici proposte elaborate in seno al «*brain trust*»: «*The Roosevelt administration entered office in March of 1933 without any well-defined industrial program. Only in early April, when Congress threatened to pass legislation that the administration considered undesirable, did the administration form three different industrial policy drafting teams, led respectively by Undersecretary of Commerce John Dickinson, Senator Robert Wagner and General Johnson*». J.Q. WHITMAN, *Of Corporatism, Fascism and the First New Deal*, cit., p. 764.

¹⁰⁷ Si tratta del libro *The New Deal and the Problem of Monopoly: A Study in Economic Ambivalence*, Princeton, Princeton University Press, 1966, che qui riporteremo soprattutto nella sua edizione italiana già citata del 1981, e che rappresenta una pietra miliare della storiografia istituzionalista americana sul *New Deal*. Secondo quanto già ricordato in precedenza, non deve quindi stupire il giudizio che Hawley offriva della natura non innovativa di tale periodo e della sua realizzazione principale, il NIRA: «A molti nel 1933 il *National Industrial Recovery Act* sembrò qualcosa di nuovo ed unico, un piano coraggioso ed originale per allontanare la piaga della depressione da un paese duramente provato. Tuttavia le apparenze erano ingannevoli: la legge era in realtà il prodotto di tendenze, obiettivi ed ideali profondamente radicati nella storia americana». E.W. HAWLEY, *Il New Deal e il problema del Monopolio*, cit., p. 39. Per una breve ma accurata ricostruzione della teoria di Hawley si rinvia a M. VAUDAGANA, *Corporativismo e New Deal*, cit., p. 56 e segg.

più importanti esponenti industriali pianificavano e dirigevano l'economia per mezzo di «cartelli» e in cui il ruolo del governo si doveva limitare alla sola repressione delle violazioni¹⁰⁸; un secondo approccio era offerto poi dai sostenitori di quella particolare declinazione del «planismo» industriale che, sposando l'ideale della «società organica», immaginava però una più ampia collaborazione degli industriali, dei consumatori, e dei lavoratori che avrebbe consentito il raggiungimento di un benessere collettivo sotto l'egida dello Stato¹⁰⁹; infine, continuava in parte a far sentire il proprio peso «politico» anche il tradizionale modello antitrust, che possiamo definire l'ideale originario, fondativo degli Stati Uniti, rafforzato nel tempo dal mito della «frontiera» e dallo «*Sherman Act*», che credeva nella concorrenza quale unica via per risollevarlo il mercato¹¹⁰.

Abbiamo appena visto quali membri del «*brain trust*» si avvicinavano rispettivamente all'una o l'altra teorizzazione, e possiamo ancora una volta sottolineare come da parte di tutti vi fosse più o meno un rifiuto della esaltazione della concorrenza che si era tradotta nel tempo nell'affermazione di quel «*rugged individualism*» da cui ora si cercava di uscire per mettere fine alla crisi economica. Si era intanto fatta largo la convinzione nuova che nessun *business* fosse di per sé privato, e ciò emergeva chiaramente nei progetti dei *newdealers*, tanto che anche molti

¹⁰⁸ Questa fu la posizione maggiormente di successo tra i sostenitori di Roosevelt, e tra essi spiccava anche il futuro direttore della NRA, Hugh Johnson. Sul punto cfr. anche J.S. OLSON, *Saving Capitalism*, cit., p. 77.

¹⁰⁹ A questa impostazione possiamo ricondurre l'appena ricostruita teoria di Tugwell, che come detto si dimostrò forse il più ardito nel teorizzare una pianificazione economica corporativa, ma anche quei teorici di un approccio progressista al «*corporatism*» americano. Secondo questa impostazione «*the NRA was the most ambitious attempt to institute societal corporatism in American political history. A new cooperative relationship between government, business, and labor was to have been achieved by transforming cutthroat free market competition into "fair" competition and by transforming the antagonistic relationship between business and labor under laissez-faire capitalism into a cooperative relationship based on collective bargaining*». Cfr. D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 92.

¹¹⁰ Nel concludere questa breve elencazione, riportiamo qui le parole dello stesso Hawley capace di trasmettere la «complessità» dell'operazione di mediazione cui Roosevelt e i suoi «tecnici» si trovavano ad affrontare: «dietro il *National Industrial Recovery Act* c'erano tre visioni dell'ideale struttura produttiva, tre analisi della depressione, tre linee politiche e tre gruppi politici, ciascuno convinto che gli altri due erano sostanzialmente in errore. La politica di imporre con la legge la concorrenza, dicevano i planisti ed i razionalizzatori influenzati dal business, era superata dai tempi, fallimentare sia sotto il profilo intellettuale che sotto quello pratico. La visione di una società organica dominata dal business, dicevano gli *antitrusters* ed i planisti «nazionali», era solo una maschera che doveva nascondere i mali indubitabili del monopolio privato. A loro volta gli *antitrusters* ed i planisti influenzati dal business sostenevano che l'idea di una pianificazione democratica era una contraddizione in termini, una politica il cui solo risultato poteva essere la distruzione finale della democrazia, dei diritti di proprietà, della libertà individuale e del sistema capitalistico. [...] Lo Stato sarebbe stato usato come strumento di concreto intervento nell'economia, fosse l'obiettivo quello di rimettere in piedi e conservar un sistema concorrenziale, quello di aiutare i gruppi imprenditoriali a sopprimere la concorrenza, o quello di pianificare un nuovo ordine produttivo». Cfr. E.W. HAWLEY, *Il New Deal e il problema del Monopolio*, cit., p. 50-51.

osservatori contemporanei finivano per riconoscere che, a prescindere da quale fosse la via intrapresa, «*in all of this it was evident that the concept of “business affected with a public interest” was thought of as having far wider application than had been given it in the past*»¹¹¹.

Nella stesura definitiva del NIRA a trionfare fu, come visto, un ibrido tra i primi due modelli, che si concretizzò nella previsione dei «*codes of fair competition*» e che, di fatto, permise agli industriali di prendere in mano le leve di questo meccanismo nuovo di regolazione dell'economia¹¹². Fu così che cominciarono a levarsi sempre più forti le critiche degli «*antitrusters*» che accusavano la politica del *New Deal* di favorire il monopolio attraverso la formazione dei cartelli industriali, ma anche quelle dei «*planners*» e dei «*progressive corporatists*» che denunciavano il rifiuto o l'impossibilità per una NRA così declinata di dirigere l'economia in modo realmente concertativo senza abdicare totalmente nei confronti del «*big business*»¹¹³.

Ed infatti, se inizialmente il NIRA sembrava in grado di realizzare i “piani” di Tugwell o Berle attraverso il riconoscimento di quel «*concert of interests*» che doveva aver luogo attraverso la previsione delle «*code authorities*», già dopo pochi mesi si cominciò a percepire che così non fu, e che le industrie – e specialmente le grandi concentrazioni industriali – stavano approfittando del meccanismo a loro vantaggio per manipolare il mercato¹¹⁴.

¹¹¹ C.L. DEARING (et. al.), *The ABC of the NRA*, cit., p. 11. Anche se sul concetto di «*business affected with public interest*» avremo modo (seppur brevemente) di tornare in seguito, cogliamo qui riportare alcune osservazioni dello stesso dearing sul punto: «*Certain persons proposed a government guarantee against loss to private construction enterprises as an inducement to stimulate activity in capital goods industries. Others made more general use of the principle of government insurance against loss as a means of encouraging private business expansion. A third group thought that under government leadership voluntary agreements among the leading establishments of the most important industries to expand their schedules of production simultaneously for a period of months and also to set minimum wages and prices would serve to start the forces of recovery. [...] This and other suggested plans, when thrown into the arena of official discussion, were brought into contact with many proposals then before Congress and with a number of influential streams of thought and interest. Congress had been considering numerous bills to modify the anti-trust laws with a view to eliminating “unfair and excessive” competition through concerted trade association action. Another group of proposals projected the establishment of an economic council which would either plan, or help business men to plan, industrial activities in such a way as to promote economic stability*». Cfr. IVI, cit., p. 12.

¹¹² Tale declinazione della NRA non piacque soprattutto agli esponenti più «*liberals*» del «*brain trusts*», che percepivano in essa il rischio di un eccessivo “conservatorismo” rispetto alle loro intenzioni riformatrici: «*Progressive corporatists believed that corporatist institutions provided a vehicle for promoting cooperation between government and business on progressive terms, and they insisted that control of corporatist institutions be vested in the new progressive elite swept into office by election 1932. The history of NRA reveals the inherent tensions between these alternative conceptions of corporatism. When NRA was first proposed, corporate liberals provided strong support for the program, believing that the NRA would permit them to promote their interests and realize their business corporatist ideals. Progressive corporatists often cultivated this support, but they were firmly opposed to business control of the NRA*». D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 128.

¹¹³ E.W. HAWLEY, *Il New Deal e il problema del Monopolio*, cit., pp. 64-65.

¹¹⁴ A. BRINKLEY, *The End of Reform*, cit., pp. 38-39. Nella prassi del processo codificatorio, troppo spazio venne dato alla libertà di cartellizzazione delle imprese: «*Business domination of the code-drafting process led to numerous*

Nonostante questo, anche tra gli stessi industriali cominciò a serpeggiare sempre maggiore diffidenza verso lo strumento della codificazione, e verso le derive autoritative che l'*Administration* avrebbe potuto intraprendere se avesse dato seguito all'interpretazione della norma in senso «pianificatorio».

«If administered on the plane of voluntary co-operation, the Act provides potentially a constitution for limited self-government by trade groups, subject to government supervision. If, however, administration on that plane does not accomplish the desired results, the constitution may be made one, not of self-government, but of highly autocratic control of business men by the governments»¹¹⁵.

Cominciò a farsi spazio, allora, una sempre più sostenuta critica liberale (in senso tradizionale) delle politiche del *New Deal* e dei suoi ispiratori, accusati di simpatie fasciste.

«Probably the simplest explanation is that hastily, absent-mindedly, NRA snatched at a form of executive lawmaking that was unconsciously but nevertheless essentially fascist, since it is executive lawmaking from

anticompetitive code provisions that favored large over smaller producers». P. H. IRONS, *The New Deal Lawyers*, cit., p. 33. I c.d. «corporate liberals» si accorsero ben presto anche loro della eccessiva cartelizzazione che la normativa stava favorendo: «Contrary to the intentions of the framers of the NRA, codes of fair trade competition were becoming a vehicle for uncontrolled business cartelization. Although the former crisis involved the problem of individuals undermining collective action by refusing to adhere to codes, and the latter crisis involved the problem of industries acting collectively through the codes to undermine the goals of the NRA, both problems were rooted in the failure of the NRA to sustain its new ethics of social responsibility as economic self-interest reasserted itself. Furthermore, as was the case with the former crisis, the NRA attempted to deal with this problem by shifting from a societal corporatist mode of governance to a regulatory mode of governance, but this response ultimately proved inadequate». Al contrario – loro argomentavano – «as long as trade associations or trade unions are viewed solely as a locus of private power pursuing private interests diametrically opposed to the public interest, the inclusion of these organizations within the administrative apparatus of the NRA will appear to be a crucial limitation on the progressive intent of the NRA. [...] Actually, incorporation of private interests in the administration of the program can be an extremely successful technique of public co-optation of private interests. Social scientists have frequently recognized the possibility that business elites might use corporatist participation to co-opt labor opposition to a capitalistic regime, but the possibility that a political elite might use the same technique to co-opt opposition from private interests generally has not been as extensively explored. Trade associations and trade unions were not to be organizations that merely represented the interests of their members. They were incorporated into the administrative apparatus of the NRA (administrative corporatism) with expectation that they would subordinate their economic self-interest to broader national goals». Cfr. D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 105 e 92.

¹¹⁵ C.L. DEARING (et. al.), *The ABC of the NRA*, cit., p. 24. La pressione arrivava però anche dal contrapposto campo degli *antitrusters*: «Dunque, sebbene la parabola dell'influenza del *business* fosse ancora nella sua fase ascendente, si stavano facendo gradualmente largo mutamenti politici. La marea montante delle critiche, in particolare da parte dei piccoli imprenditori e dei senatori che se ne facevano portavoce, aveva significativamente rafforzato le forze dissenzienti all'interno della NRA. Il *public hearing* sui prezzi aveva fornito loro le munizioni e nel marzo del 1934 essi stavano premendo con forza perché si eliminassero i controlli sui prezzi e la produzione, si ricostituisse una situazione concorrenziale, si sottomettessero gli organi di governo dei codici ad una più stretta sorveglianza pubblica. "L'autogoverno industriale" e "l'idea associativa" erano definitivamente in declino e si stava rapidamente avvicinando il momento in cui il governo sarebbe stato costretto a fare ulteriori concessioni all'ideale concorrenziale». E.W. HAWLEY, *Il New Deal e il problema del Monopolio*, cit., p. 79.

which are omitted the common sense and judicial and constitutional safeguards already described, and that NRA set up its procedure without intention or realization that it was acting in defiant opposition against the requirements which the Supreme Court has continuously insisted upon for nearly forty years»¹¹⁶.

Non era un segreto ad esempio, che lo stesso *administrator* della NRA, Hugh Johnson, avesse da sempre sostenuto la bontà di alcuni aspetti del regime italiano e della sua declinazione del corporativismo che aveva avuto modo di studiare e apprezzare¹¹⁷. E la sua preminenza quale figura di vertice dell'amministrazione portò (e porta ancora oggi) a identificare con lui la principale espressione di quel corporativismo americano che ancora stentiamo a definire univocamente¹¹⁸. Tuttavia, più di recente vi è stato chi ha sottolineato come nonostante le evidenti passioni del Johnson per un controllo dell'economia e della società di tipo autoritario, la declinazione corporativa della NRA non ha e non avrebbe comunque potuto seguire il percorso tracciato in Italia¹¹⁹. Secondo tale ricostruzione le ragioni di tale diversità sarebbero state essenzialmente due: la prima risiederebbe infatti nella diversa natura della società americana e della crisi che non avrebbe mai investito il problema del conflitto di classe quanto piuttosto quello tra produttori¹²⁰; la seconda, invece, avrebbe riguardato la diversa

¹¹⁶ G.H. MONTAGUE, *Is NRA Fascistic?*, in E. MINOR PATTERSON (ed. by), *Socialism, Fascism, and Democracy. Supplement of The Annals of the American Academy of Political Social Science*, Vol. 180 (July, 1935), cit., p. 159.

¹¹⁷ Johnson, della cui vicenda biografia abbiamo già avuto modo di parlare *supra*, ebbe modo grazie alla propaganda di regime di venire in contatto con alcuni testi, appositamente immaginati per esportare il corporativismo fascista oltre confine. Come ci ricorda Whitman, «The Structure of the Corporate State, the propaganda pamphlet that fell into the hands of General Johnson, was produced at the height of the Italian Fascist experiment with corporatism». Cfr. J.Q. WHITMAN, *Of Corporatism, Fascism and the First New Deal*, cit., p. 756.

¹¹⁸ Come riporta sempre Whitman: «The General's emphasis on the evils of excessive competition was hardly confined to him. On the contrary, it was the prototypically American corporatist ideology. This indeed was the American fable: corporatism offered a solution, not to conflict between the classes of capital and labor, but to conflict within the class of capital». IVI, cit., p. 772.

¹¹⁹ Il riferimento è in particolare proprio all'articolo di WHITMAN, che rappresenta una dei principali e più recenti approdi della riflessione storiografica americana sul corporativismo e il *New Deal*.

¹²⁰ In questo, ad esempio, risiede la lettura della diversità tra Europa e Stati Uniti offerta da Whitman: «To Europeans, the great conflict was between labor and capital, and the risk of conflagration came because that conflict was being fought out in parliament. Because of this insistence on the evil consequences of representative government, European corporatism should be called an ideology of political economy, and one profoundly appealing to the thuggish anti-parliamentarians who were the fascists. American corporatist ideology, by contrast, far from being a ideology of political economy, was simply an economic ideology». J.Q. WHITMAN, *Of Corporatism, Fascism and the First New Deal*, cit., p. 773. Tuttavia, occorre dire come la sua opinione appare ancora (e forse eccessivamente) risentire di quell'impostazione «istituzionalista» che troppo semplicisticamente accomuna le esperienze di «associazionismo» industriale degli anni Venti e, prima ancora, della guerra mondiale, con gli esperimenti degli anni Trenta: «Title I, which established the National Recovery Administration, was the fulfillment of a decade of associationist yearnings and memories of the war economy. Under the scheme of Title I,

intensità che negli Stati Uniti assunse il sentimento antiparlamentare rispetto alle contemporanee dittature europee. Sul punto occorre adesso soffermarsi brevemente.

I vertici della NRA in realtà mostrarono una forte convinzione della necessità di sostituire alla procedura parlamentare un procedimento amministrativo o persino extra-istituzionale perché più capace di adattarsi alle esigenze di regolazione del mercato. Questo fu di fatto il cuore della attività della NRA nei suoi pochi mesi di vita, dando spazio all'associazionismo produttivo e immaginando canali diversi di elaborazione dell'indirizzo e di affermazione del controllo. Per questo, *«the First New Deal was apparently only the American theater of a world-wide revolution against national representative bodies. The great theme of both the First and the Second New Deals – delegationism’ – was a world-wide corporatist theme, part of world-wide crisis of representative governments»*¹²¹. E d'altronde – come abbiamo visto – quello della delegazione del potere legislativo apparve come uno se non il principale dei nodi giuridici da sciogliere per dare legittimità costituzionale al programma del *New Deal*. Ma tale versante dell'evoluzione giuridica che l'esperienza della NRA portava con sé interessò relativamente poco ai suoi principali *administrators*. Ciò che premeva era soprattutto la ripresa economica, e favorirla attraverso un intervento del governo volto a permettere l'accordo e la collaborazione dell'industria sembrava l'unica via capace di soddisfare tale esigenza. Per questo – conclude ad esempio sul punto il Whitman – quella americana fu soprattutto una declinazione economica del corporativismo e molto meno giuridica e politica, e per questo il NIRA finì per essere considerato semplicemente lo strumento per abolire negli Stati Uniti la disciplina antitrust¹²².

the nation's economy was to be broken up into industrial groupings. [...] Only in one respect did this Title I go beyond the associationist and labor traditions of the 1920s – in its strong element of executive powers». IVI, cit., p. 766.

¹²¹ IVI, cit., pp. 774-775. Lo stesso Whitman riconosce come Johnson e gli altri ebbero un atteggiamento incline all'antiparlamentarismo nonostante se ne sottolinei la diversa natura rispetto all'Europa: *«That is not to say, of course, that the leaders of the NRA showed no anti-parliamentarist impulses. On the contrary, as I have already argued, their anti-parliamentarist impulses were strong. The strength of their anti-parliamentarism suggests indeed, a way of locating the New Deal in the world history of the 1930s».*

¹²² Sembra qui opportuno riportare la conclusione cui perviene Whitman nel suo articolo, che per larghi tratti ci sembra di poter condividere: *«Fascist corporatism was anti-parliamentary corporatism. So was American corporatism; indeed, seen in the large, New Deal delegationism should be viewed only as the American manifestation of a world-wide anti-parliamentarism. But fascist corporatism was something more. Fascist corporatism was anti-parliamentary in the service of a larger cause, the cause of suppressing industrial conflict. Furthermore, fascist corporatism, on the ideological plane, was a corporatism of resentment, marked by its claim to have transvalued the values of the labor movement and representative government. Johnson and Richberg are very difficult to shoehorn into that model. While it is true that they showed a powerful anti-parliamentarism, it is hard to identify any underlying theory of political economy that linked their anti-parliamentarism with their corporatism. And while they certainly showed disdain for labor leaders, what they showed was emphatically disdain and not fear. Perhaps most strikingly, these*

Tuttavia, gli industriali americani non sembrarono cogliere tale tendenza della disciplina ad essere soprattutto strumento nelle loro mani di controllo del mercato, e sposarono piuttosto la convinzione di una rischiosa eterodirezione statale come ben espresso nelle parole critiche di un oramai distaccato (dal *New Deal*) Moley: «*the key words here are “partnership” and “planning”. They meant partnership in planning by government in collaboration with private interests. This was, it seems to me, a very important matter of policy*»¹²³. Per tali ragioni la NRA cominciò sempre più a scontentare tutti e ad essere progressivamente interpretata come un definitivo fallimento. Ben presto quell'elemento di resistenza alla paventata deriva autoritaria rappresentato dal controllo giurisdizionale della Corte Suprema, cominciò a porre i primi limiti all'attività dell'*Administration* e infine ne dichiarò l'incostituzionalità¹²⁴. Nella discussione della causa *Schechter Poultry Corp. v. United States* – che abbiamo visto rappresentò la parola “fine” di questa vicenda – è possibile vedere gli ultimi strali di un così fervente dibattito nelle sue opposte principali posizioni: da una parte Richberg affermava l'essenzialità della NRA e dei suoi correlari (intervento dello Stato, collaborazione dei gruppi economici, etc.) per andare oltre le visioni individualistiche e permettere un progresso economico e industriale al passo coi tempi

men presented their corporatism to the public without any disingenuous transvaluing of values. They presented their corporatism to the public simply as an economic solution to a putative economic problem. They made no claim, such as the fascists did, to redefine the values of the political, or the moral, worlds. IVI, cit., p. 778.

¹²³ R. MOLEY, *The first New Deal*, cit., p. 291. È qui presente oltre alla critica alla dimensione interventistica dello Stato anche quella nei confronti dei trust e del c.d. «*big business*». Paltra principale questione di polemica dei conservatori americani al *New Deal*. Sotto forti pressioni dell'opinione pubblica, infatti, già nel novembre del 1934 Hugh Johnson era stato sostituito al vertice della NRA da un *board* che nei fatti, però, non mutò la distanza tra le dichiarazioni teoriche di indirizzo e le reali politiche di concorrenza assunte per mezzo dei codici. In definitiva la sua rimozione legata al rischio autoritario non fece prendere però all'*Administration* un indirizzo tanto diverso a quello precedente, nei confronti dei *trust* e della regolazione del mercato.

¹²⁴ Quello del controllo di costituzionalità era uno dei punti di maggior rilievo della resistenza al fascismo che molti osservatori riconoscevano nell'“eccezionalismo” americano che avrebbe comunque impedito il prender piede di una dittatura nel Paese: «*Against fascism in all its forms, either intentional or unconscious, there always have been and always will be in the United States three strongly resistant forces, two of which exist in no other country: First is the force of plain, commonsense, natural justice, which even in countries that are professedly fascistic, continues in some degree to resist and to temper fascism. Second is the force of judicial resistance backed by specific constitutional mandate, which is a unique characteristic of both Federal and state constitutions in the United States, and is a force whose potency and invincibility are unparalleled in any other nation in the world. Third is the force of a readily practicable method for implementing these common-sense and judicial and constitutional safeguards-which the -Supreme Court of the United States, in advance of every other judicial tribunal in the world, has evolved in a pioneering, statesmanlike spirit-by which it is now possible for a lawmaking executive or commission to comply with these requirements by following any expedited or informal procedure that is reasonably appropriate to prompt administrative action, as long as such procedure provides the substance of these requirements*». G.H. MONTAGUE, *Is NRA Fascistic?*, cit., pp. 160-161.

e con la crisi che, altrimenti, avrebbe preso nuovamente il sopravvento¹²⁵; dall'altra, si affermava invece che la delega al Presidente contenuta nel NIRA era tale da far temere una nazionalizzazione dell'industria e l'affermarsi di un nazionalsocialismo come si aveva nell'Unione Sovietica, nella Germania nazista e nell'Italia fascista, tutti identicamente accomunati sul piano del controllo statale dell'economia.

Mentre in Italia l'insuccesso della legislazione industriale fu accompagnata da un opposto successo degli enti pubblici economici, capaci di offrire agli industriali il luogo e i mezzi per cooperare attivamente col regime senza dover aprire a concessioni verso la classe lavoratrice, al contrario la Corte Suprema mettendo fine al c.d. «*first New Deal*» finì per privare la grande industria di un tale strumento di condizionamento del mercato e aprendo di fatto la strada a un successiva legislazione di stampo maggiormente welfaristico (il già ricordato «*Wagner Act*», ad esempio) o persino di più stretto e meno collaborativo controllo pubblico dell'economia attraverso le amministrazioni (come nel caso della SEC)¹²⁶.

Si potrebbe facilmente concludere quindi che un sistema democratico, ove vigeva un bilanciamento dei poteri, non aveva permesso l'affermazione dell'interesse capitalistico sopra agli altri interessi in gioco in misura tanto evidente quanto invece successo contemporaneamente alla presenza di uno Stato autoritario: tuttavia, una conclusione così formulata appare

¹²⁵ Ci pare opportuno qui sottolineare la rilevanza di Donald Richberg quale membro del «*brain trust*», che offriva una lettura ancora diversa dell'ideale collaborativo in particolare sulla sua dimensione costituzionale. Non meno interessante appare per noi, ad esempio, la sua particolare opinione sul diritto di sciopero che non si distanzia apparentemente da una simile valutazione offerta in Italia sul punto: «*During the depression he advocated the "social discipline" of labor as necessary to recovery and as an antidote to radical union leadership, and after his NRA experience he argued that "strikes ought to be outlawed" when labor strife threatened economic stability. Richberg believed in the inevitability and necessity of a "government of business – that is, an intentional, orderly control of industrial process" through a structure jointly controlled by government and industry. He linked corporatism to constitutional doctrine through the notion that property rights in corporate society implied "a servitude to the nation" and that "constitutional guarantees of liberty can only be made good by laws imposing restraints upon the anarchy of unregulated individual action"*». Cfr. P. H. IRONS, *The New Deal Lawyers*, cit., p. 29.

¹²⁶ Anche in America, e persino più che in Italia, gli esperimenti corporativi sembrano legare il proprio insuccesso alle resistenze degli industriali e una loro (forse controproducente) incomprendimento della reale natura degli strumenti a loro forniti: «il "fallimento" del NIRA e del *New Deal* in generale è forse riposto nella mancanza di comprensione da parte capitalistica che non verso il socialismo si stava andando, ma verso il coinvolgimento di *tutte* le componenti sociali nello sviluppo del capitale. Ancora una volta, in prossimità di un nuovo equilibrio – non più spontaneo ma politicamente controllato – gli elementi conservatori intervennero ad interrompere il processo di riassetto confidando più sulla soggettiva esperienza passata che sulle intuizioni della teoria. I capitalisti si coalizzarono con la retroguardia reazionaria delle istituzioni – fino ad un certo punto con la Corte costituzionale – contro lo Stato riformatore, pianificatore, 'democratico'. A. DUSO, *Introduzione all'edizione italiana*, cit., p. xxxii.

troppo semplicistica e, d'altronde, non sembra essere neppure supportata dalle successive evoluzioni giuspolitiche americane. L'aspetto multiforme del rapporto Stato-economia del *New Deal* è del resto identico a quello del fascismo: un alternato contrapporsi di posizioni favorevoli ad un autogoverno degli industriali, così come anche un supporto dell'interventismo pubblico, e persino la permanenza pur sottotraccia delle teorie del liberalismo classico che tenacemente fecero sentire il proprio peso. Il corporativismo pur apparendo il vero sconfitto del decennio ha permesso tuttavia l'introduzione nel dibattito giuridico di temi prima di allora ignorati. Una sorta di *medium* (nel senso di mezzo attraverso il quale far evolvere il diritto proprio perché in "medio" tra visioni radicalmente inconcepibili come liberalismo puro e *welfare* statale) tra la fine dell'Ottocento tradizionalmente liberale e il Novecento nuovo, democratico. Un *medium*, il corporativismo, che rimane strumento utile a gestire le fasi di crisi perché "aperto" a molteplici declinazioni, rappresentandone in tal senso il maggiore pregio e al contempo il più grande rischio per gli equilibri istituzionali. Da una parte infatti avrebbe potuto permettere sicuramente un'evoluzione del sistema giuridico in direzione di un adeguamento al mutato contesto "sociale"; dall'altra però, questa evoluzione non presentava limiti certi e rischiava di finire in balia delle derive egualmente insidiose del potere politico ed economico. Il quesito rimane pertanto aperto: come si trova un equilibrio tra diritto, politica ed economia nel Novecento?

2.2. *«Administrative agencies» e controllo del mercato: una soluzione non-corporativa o affermazione di un «administrative corporatism»?*

L'insuccesso della NRA appena ripercorso ha portato molti a sostenere una duplice e contrapposta interpretazione del *New Deal* e della sua natura: da un lato molti sottolineavano come il fallimento del suo provvedimento manifesto ne avesse disvelato il definitivo *bluff*, poiché – si diceva – il programma di Roosevelt non aveva introdotto in definitiva nessuna innovazione o persino «rivoluzione», mantenendo di fatto inalterati i principi del capitalismo

americano¹²⁷. Dall'altro vi è stato chi invece ha letto in questo fallimento un'occasione mancata, alla luce del fatto che un processo di riforma del sistema liberale appariva comunque inevitabile e che conseguentemente porre fine alla storia della NRA aveva avuto come unico effetto un ridimensionamento della portata innovativa della legislazione e più in generale dell'azione del *New Deal*¹²⁸.

Era vero tuttavia che la sentenza sul caso *Schechter* sembrava aver aperto un diverso capitolo della storia del *New Deal*. Proprio per tali ragioni, e seguendo le interpretazioni ora ricordate, si è spesso teso a considerare questa nuova fase priva di qualsiasi elemento corporativo, essendo tale tratto tipico piuttosto delle proposte collaborative, associazioniste o planiste, legate alla precedente fase.

¹²⁷ Secondo BRAND (*Corporatism and the Rule of Law*, cit.), le interpretazioni storiografiche del *New Deal* si possono ricondurre a tre filoni ideologici: nel primo, rientrerebbero quelle letture definite «*pluralist interpretations*», secondo le quali la NRA si spiegava solamente come il tentativo di coinvolgere tutte le diverse anime e i diversi gruppi di interesse nelle scelte politiche del primo *New Deal*; il secondo include invece quei «*progressive historians*» per i quali (vd. Schlesinger Jr.) la politica «*liberals*» che tendeva a limitare il potere del ceto imprenditoriale era stata un elemento imprescindibile delle politiche rooseveltiane e pertanto vedevano la NRA come un'anomalia all'interno della perseguita riforma progressista; infine, i «*revisionist historians*» cui adesso si faceva riferimento e che respingono sia visione pluralista che quella progressista sostenendo come la NRA abbia servito gli interessi della classe capitalistica attraverso la razionalizzazione e la stabilizzazione dei mercati. A quest'ultima corrente si può ascrivere anche la voce di Moley (come storico del *New Deal* e non come membro del «*brain trusts*») che definirà così il «vero» volto *New Deal*: «*There was nothing revolutionary in such a program. The maintenance of the capitalist system, with individual enterprise as its base, we took for granted. Hoover's dire warnings during the campaign about shattering the timbers of the Constitution were uncalled for. They were part of the desperate appeal of a candidate who realize that defeat was facing him. Roosevelt wanted nothing but the restoration of the balance in our economy, after which, presumably, old and traditional freedoms would be restored. But to accomplish these ends, a measurable intervention of Federal authority was essential, and we felt that this could be a wise risk. For the chaos that might result from inaction might bring really revolutionary measures profoundly affecting the future of the nation*». Cfr. R. MOLEY, *The first New Deal*, cit., p. 229. Gli storici «revisionisti», infatti, hanno considerato la storia americana un continuo affermarsi della volontà delle élites economiche ed il *New Deal* si inseriva perfettamente in tale percorso avendo, secondo loro, favorito gli interessi del capitale nella ripresa economica. Brand, che al contrario non sposa tale linea interpretativa, contesta questa ricostruzione e porta a sostegno della sua critica il fatto che Roosevelt e la stessa NRA furono spesso invisibili agli industriali, anche se i risultati effettivi raggiunti fanno effettivamente pensare a un programma che si sia svolto tutto in favore del «*big business*». «*According to the revisionists, corporate liberals saw the state as an invaluable instrument for securing broad class interests and mitigating intraclass and interclass conflicts. A new cooperative ideology legitimated this role for the states*». Cfr. D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 127.

¹²⁸ «*The demise of the NIRA meant only that the corporatist approach would be replaced with a less ambitious legislative program*». P. H. IRONS, *The New Deal Lawyers*, cit., p. 104. Dello stesso avviso anche Brand: «*if the NRA had lived up to the promise of the NIRA, it would have been the most significant reform introduced by the New Deal and perhaps the most significant reform achievement of the twentieth century*». D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 22. Del resto, lo stesso Roosevelt quando a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del NIRA si domandava polemicamente «*does this decision mean that the United States Government has no control over any national economic problem?*» finiva per concludere che tale decisione aveva riportato indietro il Paese di decenni: «*we have been relegated to the horse-and-buggy definition of interstate commerce*». Cfr. F.D. ROOSEVELT, *Press Conference*, (May 31, 1935), online by G. PETERS and J.T. WOOLLEY, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15065>.

Il *Security Act*, e la *Commission* da esso prevista, appariva perciò il principale elemento di questa nuova stagione che si distanziava dalla precedente perché «destinata a durare», e perché coloro che contribuirono alla sua creazione e alla sua attività sembravano provenire da ambienti culturali e teorici radicalmente diversi¹²⁹. Se abbiamo già evidenziato come in verità la SEC abbia vissuto una prima fase sicuramente più vicina all'impostazione collaborativa del primo *New Deal*, occorre però ripercorrerne ora anche gli elementi diversi che comunque non sembrano separare del tutto questa esperienza dal comune progetto per lo meno ideologico di riforma del *New Deal*, portando forse con sé persino alcuni aspetti che potremmo arrivare a definire corporativi. La SEC, infatti, oltre a rappresentarne una delle sue eredità principali e solide, contribuì in modo rilevante alla trasformazione di principi e concetti giuridici propri della precedente stagione liberale. I suoi principali ispiratori e amministratori – tra i quali ricorderemo ancora una volta in particolare Landis – perseguivano un'impostazione teorico-giuridica improntata al pragmatismo che li spinse a ricercare nuove definizioni e concetti adatte ai tempi e favorire lo sviluppo dell'accentramento statale e del ruolo dell'amministrazione, attirando su di loro numerose e critiche e una feroce opposizione¹³⁰.

Appare rilevante soffermarci qui sull'aspetto teorico anche a discapito delle valutazioni pratiche delle politiche portate avanti dall'agenzia, poiché esso non si ridusse ad essere un «*mere academic trends*» ma al contrario offrì la legittimazione per uno sviluppo delle «*public policies*» che avrebbe condizionato a lungo la riflessione giuridica statunitense¹³¹.

¹²⁹ Si è soliti infatti marcare una netta distinzione tra quei giuristi della «*so-called Brandeis schools*» (Frankfurter, Samuel Untermyer, James M. Landis, e Benjamin V. Cohen, tra gli altri) e coloro che sono invece ritenuti i «*believers in national economic planning like Hugh Johnson, Tugweel, and Wallace*». Cfr. R. MOLEY, *The first New Deal*, cit., p. 306.

¹³⁰ Il ruolo della SEC all'interno delle «*storie*» del *New Deal* è spesso vittima di una diffusa sottovalutazione non considerando invece il suo peso nel contribuire a «*novel developments in jurisprudence, especially a redefinition of legal science that integrated knowledge production with state functions, in order to justify and defend the prerogatives of the New Deal state*». J. WANG, *Imagining the Administrative State: Legal Pragmatism, Securities Regulation, and New Deal Liberalism*, in *The Journal of Policy History*, Vol. 17, No. 3 (2015), cit., p. 258. Il testo appena citato analizza il pensiero giuridico (*legal thought*) dei primi tre «*charimem*» della SEC (Landis, Douglas, Frank): «*for them, the New Deal's dedication to expert-led policymaking, faith in administrative flexibility and discretion, and belief in the compatibility of administrative government and democratic oversight all rested upon the promise of the new jurisprudence*».

¹³¹ «*No mere academic trend, legal pragmatism became under the New Deal both a rationale and a living reality in the conduct of public affairs. As we have seen, the Securities and Exchange Commission embodied the tenets of pragmatic jurisprudence in a variety of ways. It showcased the work of experts in the regulatory process, and it offered a forum for the application of empirical social science to public policy*». IVI, cit., p. 283.

Il punto di partenza del pensiero giuridico di Landis era anche in questo caso l'opposizione ad un vecchio "mito" della giurisprudenza: non più (o per lo meno, non principalmente) l'individualismo bensì il «formalismo giuridico». Tale impostazione formalistica che riduceva il diritto a un mero «*exercise in syllogistic reasoning based on the application of timeless legal axiom*»¹³², aveva già a partire da inizio novecento cominciato a trovare opposizione tra i sostenitori sia della diversa «*sociological jurisprudence*» che del pensiero orientato al c.d. «*legal realism*»¹³³.

Per queste correnti teoriche infatti, era attraverso l'osservazione della realtà, attraverso uno sguardo attento alla società che si poteva definire la legge migliore per il contesto¹³⁴. Uno dei principali riferimenti per tutti coloro che guardavano con interesse a questa teoria nota come «*legal pragmatism*», era senza dubbio l'opera filosofica e politica di John Dewey, che sosteneva la convinzione che «*the public good was determined not by abstract principles, such as natural rights or the sanctity of private property*» ma al contrario fosse da realizzarsi attraverso una comune partecipazione «*as members of a democratic community*» alla vita della comunità e all'elaborazione politica della stessa¹³⁵. Da un punto di vista giuridico tale impostazione portava a rinnegare la tradizione americana della «*rule of law*» e a sostituirla, invece, con una diversa concezione

¹³² IVI, cit., p. 260.

¹³³ Non solo Landis doveva la propria formazione giuridica a questa impostazione, questa era condivisa con tutti e tre i primi presidenti della SEC: «*The three SEC chairmen belonged to a decades-old critical tradition that viewed classical orthodoxy as an impediment to social and economic justice and proposed an amalgamation of philosophical pragmatism and progressive reform as a much-needed alternative*». IVI, cit., p. 259 e 260. Brand, invece, ripercorrendo nel suo testo ciò che lui definisce «*the Decline of the Rule of Law*» ci ricorda che i primi giuristi a muovere contro il formalismo nei primi del '900 come Pound e Cardozo partirono ad analizzare il problema della libertà contrattuale e della sproporzione esistente tra parte datoriale e lavoratore nel contratto di lavoro. Oltre a offrirci un persino troppo facile parallelo con quanto avvenne nella scienza giuridica italiana dello stesso periodo (cfr. P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., e G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2007), questo dibattito rappresenta anche il retroterra ideologico di quella interpretazione *New Deal* che mirerà a sostenerne la legittimità costituzionale: «*the theory of the "living constitution" was a product of sociological jurisprudence*». D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 36.

¹³⁴ «*Unconstrained by notions of law as a systematic realm of blind, objective justice, legal pragmatists translated their theoretical apparatus into a case for the imaginative use of law and public policy to address the new social and economic problems of the industrial age*» J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 260.

¹³⁵ «*Rejecting traditional liberalism for its excessively individualist orientation, Dewey argued that man acquired his distinctly human dignity through participation in group life*». D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 51. John Dewey, filosofo e pedagogista, ebbe un'importante influenza anche sull'evoluzione del pensiero politico e (aggiungiamo noi) giuridico del Novecento americano, principalmente con la sua opera *The Public and Its Problem*, New York, Henry Holt and Company, 1927. Le frasi citate nel testo sono, invece, riprese dal già citato articolo di Wang che insiste molto sul fatto che «*Dewey's ideas thus provided a philosophical basis for reform, and the opponents of classical legal thought eagerly took up the mantle of pragmatism*». J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 261.

che legittimava un «*discretionary decision making on an unprecedented scale*», finendo per legittimare, di contro, processi politici che potremmo definire «*corporatist and quasi-corporatist*»¹³⁶. Al rifiuto della «*rule of law*» si accompagnava del resto anche una contemporanea accusa alla tradizione individualistica degli Stati Uniti e al principio sia economico che giuridico del *laissez-faire*. Al contrario, la posizione dei «pragmatisti» americani si spostava sempre più verso un'ideale riforma della struttura economica da informare ai principi della democrazia industriale e della regolazione dell'economia, finendo per sposare anche alcune visioni corporative dell'ordine¹³⁷. Senza approfondire ulteriormente la complessa opera del Dewey, ciò che ci interessa qui evidenziare è il fatto che dalla sua riflessione (e più in generale dalla riflessione del «*legal pragmatism*») possa scaturire una teorizzazione corporativa, non solo nel senso di un già ripercorso «*societal corporatism*» ma anche di un diverso e (forse più) interessante «*administrative corporatism*»¹³⁸.

È partendo da questo retroterra culturale pertanto che possiamo ora meglio comprendere l'insistenza di Landis verso lo sviluppo di un più moderno stato amministrativo. Bisogna prima di tutto ricordare che per Landis ciò che rispondeva al nome di «*administrative*» non era tanto l'organizzazione burocratica dello Stato quanto piuttosto quella serie di enti, agenzie, e commissioni, chiamate ad un diverso compito di regolazione della società¹³⁹.

¹³⁶ D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 49.

¹³⁷ Cfr. IVI, cit., p. 50 e segg. La teoria di Dewey, lungi da rifiutare il sistema democratico, riposava nella convinzione che il semplice ordine politico democratico non consentiva un effettivo riconoscimento del pluralismo perché troppo esposto al rischio di condizionamento delle oligarchie economiche. Al contrario, attraverso un sistema “corporativo” che includesse tutti i gruppi nella vita politica della Nazione si sarebbe raggiunta una compiuta democrazia: «*Resolutely democratic, pragmatists like John Dewey became convinced that only fundamental structural changes in the mode of economic organization, some form of economic or industrial democracy, could guarantee a genuinely democratic regime. Political democracy alone too easily became an empty form masking the rule of an oligarchical elite. The pragmatist vision of economic democracy took on strong corporatist overtones. Generally rejecting state socialism because it would simply substitute an autocratic civil service for the capitalist class, pragmatists like Dewey believed that corporatism would decentralize power and encourage broad participation in economic decision making.*»

¹³⁸ E mentre «*both were in fact compatible with the fundamental principles of his social and political philosophy, which had a strong but undifferentiated corporatist thrust*», al contrario Dewey si dimostrerà in seguito molto critico nei confronti della direzione Assunta dall'esperienza della NRA: «*He steadfastly criticized the New Deal for failing to take the radical steps needed to fashion a genuinely democratic polity, and he was particularly critical of the NRA, which he considered a quasi-fascist form of corporatism far removed from the syndicalist corporatism with which he had flirted earlier in life.*» Cfr. D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., pp. 51 e 53.

¹³⁹ Cfr. J.M. LANDIS, *The Administrative Process*, cit., p. 2: «*these agencies, tribunals, and rule-making boards were for the sake of convenience distinguished from the existing governmental bureaucracies by terming the “administrative”*».

«The increasing social interdependence of modern life has made regulatory activity an increasing feature of governments»¹⁴⁰.

Fedele alla sua formazione pragmatista, Landis riteneva di primaria importanza per il giurista, così come per qualsiasi *policy-maker*, operare una costante osservazione della realtà che lo circondava. Così facendo – egli sosteneva – era impossibile non notare come lo sviluppo economico e industriale avessero portato alla luce una serie di esigenze e persino di diritti nuovi, che nascevano dal mutato contesto socioeconomico, e che non trovavano più una adeguata protezione e riconoscimento nei tradizionali schemi giuridici¹⁴¹. Per tale ragione era necessario mettere in piedi un'organizzazione capace di soddisfare tale esigenza e che si concretizzava nell'affermazione delle agenzie regolatorie. Queste erano dotate di una serie di poteri e caratteristiche che le distinguevano dalla struttura dell'amministrazione previgente, e che le rendevano perfettamente adatte al loro ruolo: l'attribuzione di competenze limitate (nel senso di precise, tematiche), un connesso ed egualmente limitato potere legislativo e sanzionatorio, una maggiore indipendenza dall'influenze politiche e partitiche, rendevano tali strumenti i più capaci a rispondere alle esigenze di tecnicità e competenza imposte dai tempi contemporanei¹⁴². Se la società e l'economia avevano bisogno di strumenti adatti ai tempi accelerati moderni ecco che, da un punto di vista giuridico, la rapidità e l'efficienza dell'amministrazione non poteva che prevalere sulla complessità e la lentezza della giurisdizione.

«The normal processes of litigation prove themselves, for different reasons, to be ineffective in bringing about the practical recognition of recognized rights. They fail either because of the cost that attends the process, because

¹⁴⁰ J.M. LANDIS, *Significance of Administrative Commissions in the Growth of the Law, Address at the Annual Meeting of the Indiana State Bar Association*, July 9, 1937, in *Indiana Law Journal*, Vol. 12, No. 6 (August, 1937), cit., p. 477.

¹⁴¹ «The outstanding characteristic of these rights, which today seek their prime protection from administrative agencies, is that they spring out of the necessities of modern civilization. [...] these rights are the liberties peculiar to modern civilization, and the agencies of their protection are administrative rather than judicial». J.M. LANDIS, *Significance of Administrative Commissions in the Growth of the Law, Address at the Annual Meeting of the Indiana State Bar Association*, July 9, 1937, in *Indiana Law Journal*, Vol. 12, No. 6 (August, 1937), cit., p. 474.

¹⁴² «Most of the New Dealers, like the progressives a generation earlier, believed that industrial society had produced a radical disjuncture between past and present, and that modernity required novel forms of statecraft» e «Under contemporary conditions, expert-manned agencies could address matters of public importance more effectively than the judicial system». J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 272.

of the delay that it involves, or because of the inability of men not expert in highly specialized fields to apply accepted principles to new situations»¹⁴³.

La via amministrativa che Landis voleva percorrere, nasceva quindi dall'inadeguatezza, dall'insufficienza delle forme tradizionali attraverso cui lo Stato adempiva al proprio compito di dare regole e garantire i diritti ai cittadini, dalla crisi – in sostanza – dell'immagine dello Stato moderno e della sua rigida ripartizione di poteri e competenze, tipica del modello di *common law*: «*the administrative process springs from the inadequacy of a simple tripartite form of government to deal with modern problems»¹⁴⁴.*

In definitiva il potere amministrativo, l'«*administrative process*», ambiva a divenire il quarto potere dello Stato, rispondendo all'esigenza di risolvere compiutamente il pluralismo della società novecentesca in uno spazio diverso dal tradizionale canale politico-rappresentativo, con il conseguente vantaggio di vedere elaborata una politica più consapevole dei problemi concreti cui si doveva far fronte nei tempi certi e rapidi richiesti dalla moderna industrializzazione.

«The positive reason for declining judicial review over administrative findings of fact is the belief that the expertness of the administrative, if guarded by adequate procedures, can be trusted to determine these issues as capably as judges. If so, it is only delay that results from insistence upon independent judicial examination of the administrative's conclusions»¹⁴⁵.

¹⁴³ J.M. LANDIS, *Address Before the Third Annual Eastern Law Student Conference, Catholic University of America, Washington, D.C.*, 20 March 1937. La citazione è ripresa anche in J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 273.

¹⁴⁴ J.M. LANDIS, *The Administrative Process*, New Haven, Yale University Press, 1938, cit., p. 1. Come osserva Wang, l'insoddisfazione per le immagini tradizionali dello Stato è anch'essa connessa al rifiuto del formalismo: «By embracing new institutional forms, legal pragmatism offered a solution to the deficiencies of the common law. "The instinct for a living law," Landis declared, "refused to accept frustration. It simply seeks other forms for its realization." Administrative government thus materialized as a way to compensate for the inadequacies of the judicial process and provide means for the "social control" of industrial society and its problems». J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 273.

¹⁴⁵ J.M. LANDIS, *Administrative Policies and the Courts*, in *Yale Law Journal*, Vol. 47, No. 4 (February, 1938), cit., p. 530. Landis in un altro passaggio insiste molto sulla necessità di rispettare i tempi dell'industrializzazione: «*a delay of ten or fifteen years, an expenditure of millions of dollars, constant interruption of administrative proceedings by appeals to the courts, have brought the regulatory process into contempt. The practice of appealing to the Courts on every issue of fact relating to valuation has transformed what should be a business-like proceeding into a bitter, wrangling lawyers' battle*». Cfr. IVI, cit., p. 525.

L'attività che Landis promosse durante la sua presidenza della SEC presentava alcuni di questi caratteri ora ricordati, ambendo a far assumere alla *agency* da lui diretta quel ruolo di produzione normativa nuova che il procedimento amministrativo poteva e doveva realizzare¹⁴⁶. Ma Landis continuerà a sostenere lo sviluppo di questo nuovo potere, di questo «*fourth branch*» anche dopo aver lasciato la direzione della SEC e la pubblicazione della sua opera «*The Administrative Process*» ne è la riprova più evidente: «*he developed and articulated a rationale for administrative government based on his faith in expertise and his beliefs about the nature of modern life, and he vigorously defended the state structures created by the New Deal*»¹⁴⁷.

Questa teoria, tuttavia, non trovò unanime consenso nel dibattito giuridico americano, al contrario contro di essa si mosse una forte resistenza sia in ambito accademico che politico e giurisdizionale. Già con la pronuncia sull'incostituzionalità del NIRA, infatti, molti dei *newdealers* e degli *administrators* della SEC cominciarono a temere un'identica fine anche per la loro creazione¹⁴⁸. La SEC, tuttavia, sopravvisse al suo test costituzionale più probante, ossia la pronuncia della Corte nel caso «*Jones v. SEC*», ove però venne messo in chiaro il pericolo di una deriva autoritaria qualora si fosse lasciato spazio a un potere amministrativo svincolato dal tradizionale controllo giurisdizionale¹⁴⁹. Il rischio autoritario d'altronde era il tema principale messo in campo anche dall'altro versante di opposizione alla teoria dell'«*administrative process*», quello degli studiosi di diritto come Roscoe Pound che criticavano aspramente le soluzioni messe in campo dal *New Deal* che – a loro avviso – avrebbe condotto gli Stati Uniti

¹⁴⁶ Ad esempio, poiché la *Section 10(a)* del *Securities and Exchange Act* autorizzava la commissione a definire e regolamentare l'uso di «*any manipulative or deceptive device or contrivance*», Landis mostrava come in tale campo «*commissions adopted a series of rules forbidding certain specific practices that it conceived to be "manipulative, deceptive or fraudulent"*»; risiedeva quindi in questo il principio del nuovo «*law-making by regulation*». Certo non si negava comunque che un controllo sull'attività della *Commission* doveva permanere, e infatti Landis concludeva: «*the authority of the Commission to promulgate and enforce these rules can, of course, be tested in courts*». Cfr. IVI, cit., p. 532.

¹⁴⁷ J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 272.

¹⁴⁸ «*The Supreme Court's invalidation of Title I of the National Industrial Recovery Act in 1935 sent a chill through the Securities and Exchange Commission, and SEC staffers worried that their agency would be next on the constitutional chopping block*». IVI, cit., p. 270. Tale timore rafforza peraltro la convinzione che le due esperienze non siano da ritenere totalmente estranee come spesso si è voluto evidenziare: l'identico terreno ideologico in cui affondano le proprie radici legittima una loro lettura complessiva quali tentativi di trasformazione delle categorie giuridiche tradizionali, pur proponendo soluzioni diverse.

¹⁴⁹ Si tratta della sentenza della *U.S. Supreme Court Jones v. Securities & Exchange Commission*, 298 U.S. 1 (1936). Nel testo delle stessa – come ci ricorda Wang – la teoria di Landis viene comunque criticata: «*Justice George Sutherland nonetheless delivered a stern warning against the potential for administrative authority to descend into "autocracy" and "arbitrary power"*». IVI, cit., p. 270.

(ancora una volta) verso il totalitarismo. Partecipando ad una speciale commissione creata dall'«*American Bar Association*» (ABA) per offrire uno studio sullo “stato dell’arte” del diritto amministrativo in America, Pound si rifiuterà di definire l’esperienza delle *agencies* come un prodotto dell’evoluzione dell’«*administrative law*» ritenendo piuttosto che esse fossero lo specchio di un processo che conduceva ad un diverso e inaccettabile «*administrative absolutism*»¹⁵⁰.

Per Pound, infatti, le *agencies* perseguivano espliciti fini politici e riconducevano le materie su cui avevano competenza sotto il controllo di definiti gruppi e interessi. Inoltre, la competenza tecnica, l’«*expertise*» che Landis e gli altri seguaci della sua visione assurgevano a garanzia dell’imparzialità dell’amministrazione oltre che quale ragione di successo precipua della loro attività, era considerata al contrario come una pericolosa arma in mano alla volontà dispotica del governo¹⁵¹. Per tali ragioni lo «*Special Committee on Administrative Law*» formulò anche una proposta di legge per regolare il procedimento amministrativo, poiché si riteneva necessario che questo continuasse a seguire la tradizionale «*rule of law*» per meglio tutelare i diritti individuali dall’arbitrio dell’amministrazione anche a scapito dell’efficienza: «*If “legalizing” the administrative process reduced the efficiency of agency adjudications, so be it*»¹⁵². Nell’aprile 1939 il Congresso approvò il «*Walter-Logan Bill*» che era il prodotto di quell’attacco all’«*administrative absolutism*» che Pound e l’ABA portavano avanti da tempo e che aveva la SEC e il NLRB come «*the most prominent targets*»¹⁵³.

Il problema fondamentale che strumenti sembravano palesare, era la loro carenza di legittimità non tanto costituzionale quanto, e soprattutto, democratica: «*Walter-Logan’s supporters claimed that such partisan manipulation of the law, without democratic accountability or recourse to the courts, was leading towards totalitarianism*»¹⁵⁴. L’unica via che si riteneva possibile per garantire un

¹⁵⁰ Cfr. R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 422. Anche Roscoe Pound nutre lo stesso rifiuto di Landis per il «*legal formalism*» ma lui, al contrario, «*viewed sociological jurisprudence as a basis for court reform and not the expansion of new forms of political authority, had grown increasingly dismayed over legal realist critiques of judicial authority, and he played a major role in the bar’s efforts*». J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 270.

¹⁵¹ «*Rejecting expertise, Pound believed that, left unchecked, the inherently political nature of the administrative process would lead to a lawless, totalitarian society that stripped individuals of their rights*». Cfr. R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 423.

¹⁵² IBIDEM.

¹⁵³ J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 271.

¹⁵⁴ R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 424. Il tema della “resistenza” americana alla diffusione del fascismo era uno dei più dibattuti anche in riferimento alla promulgazione della legge: «*the bill represented a long needed cure to the “forc[ed] ... acceptance of the Roman theory [of government] in which the Executive becomes supreme—a reversion*

livello adeguato di democraticità, era pertanto attraverso il canale costituzionale del controllo di legittimità giurisdizionale. I *newdealers*, invece, sostenevano l'esatto opposto, ritenendo risibile l'idea che le corti potessero rispettare la volontà democratica, popolare: in America si stava assistendo casomai a un «*judicial despotism*» che stava cercando di mantenere inalterato il principio, oramai superato, del libero mercato¹⁵⁵. In quest'ottica il *New Deal* rappresentava la ricerca di una risposta genuinamente democratica, attraverso l'amministrazione, alla dittatura del mercato e della grande industria: l'intervento governativo – sosteneva Landis – costituiva l'unico freno agli abusi dei poteri economici privati, e lo Stato amministrativo era la veste istituzionale perfetta della democrazia¹⁵⁶.

*«As the demands for positive solutions increased and, in the form of legislative measures, were precipitated upon the cathodes of governmental activity, laissez faire – the simple belief that only good could come by giving economic forces free play – came to an end»*¹⁵⁷.

La risposta che offre Landis, appare essere però quanto meno limitata, poiché non si chiariva fattivamente come risolvere il problema della responsabilità politica delle agenzie regolatorie e come garantire la loro legittimità democratica: qual era quindi il canale di elaborazione dell'indirizzo politico? A Landis, ancora una volta, tuttavia il problema non appariva

to the primitive type of government resulting in the condition obtaining in Germany, Italy, and Russia today". Similarly, the congressional debates were full of statements comparing the New Deal to fascist and communist governments and accusations that administrative agencies were being used to advance the totalitarian ambitions of John Lewis or Franklin Roosevelt». IVI, cit., pp.424-425.

¹⁵⁵ *«To the contrary, the Supreme Court's embrace of substantive due process and its restrictive reading of the Commerce Clause indicated a profound judicial hostility towards democracy. New Dealers and their allies believed that the Court was acting as a super-legislature, striking down legislation according to its own political interests and biases. Judicial review had become nothing more than the judiciary's defense of existing property rights and economic power». Tugwell afferma persino che «the Constitution is used as a holy of holies within which the ugly practices of free competition can be hid from vulgar eyes». Si arrivava a parlare persino di «judicial fascism» perché «giving courts too much control over the administrative process would undermine agency efficiency and expertise for the benefit of the interest groups that opposed the New Deal». Cfr. IVI, cit., pp. 425 e 427.*

¹⁵⁶ *«As American society became more inclusive and egalitarian – exemplified by Jacksonian Democracy and the expansion of suffrage – the “governing classes” recognized “their growing dependence upon the promotion of the welfare of the governed”. In a democratic society, the people demanded “intervention” by the government to correct the private abuses of economic power that Landis associated with industrialization». IVI, cit., p. 429.*

¹⁵⁷ J.M. LANDIS, *The Administrative Process*, cit., p. 8. Come osserva ancora Schiller, Landis era convinto che «agencies protected democracy from courts and corporations». Cfr. R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 429.

così rilevante, poiché al contrario la confidenza nella tecnica, nell'«*expertise*», portava ad escludere del tutto tale domanda dall'orizzonte delle criticità del procedimento amministrativo¹⁵⁸.

Il «*Walter-Logan Bill*», del resto, non vedrà mai la propria definitiva promulgazione poiché su di esso Roosevelt pose il proprio potere di veto presidenziale, e la SEC e le altre agenzie regolatorie passarono indenni anche questa sfida. Il problema, come vedremo, restava e il dibattito si sposterà in seguito non tanto sulla ammissibilità o meno delle *agencies* quale strumento della regolazione, quanto piuttosto su quella *political accountability* dell'«*administrative process*» che sembrava mostrare alcune lacune nel riconoscere quell'elemento di legittimità democratica che un sistema come quello costituzionale americano non poteva continuare ad ignorare¹⁵⁹. Infatti, ciò che la «*great depression*» e il *New Deal* sembravano aver affermato oramai oltre ogni ragionevole dubbio, era la necessità di una regolazione dell'economia e della società, qualunque fosse la forma che le si volesse attribuire¹⁶⁰. Anche per questa ragione secondo alcuni studiosi come Schiller, è forse venuto il momento di superare la divisione tradizionalmente marcata dalla storiografia tra un primo e un secondo *New Deal*, perché sia i suoi teorici “corporativi” come Moley, Tugwell, o Berle, sia i promotori della regolazione amministrativa come Frankfurter, Cocoran, o Landis, avevano tutti in realtà un'identica visione del governo come elemento più rilevante dell'ordine come una «*profoundly prescriptive entity*», dove «*experts would formulate policy, agencies would implement it, and courts would stay out of the way*»¹⁶¹.

¹⁵⁸ Molti tra i pragmatisti, infatti, rispondevano a queste contestazioni argomentando che l'«*administrative government*», «*did not threaten democratic rule, but, rather, provided the best way to represent and promote the public interest given the complexities of economic relationships in modern society*». Cfr. J. WANG, *Imagining the Administrative State*, cit., p. 271.

¹⁵⁹ «Man mano che l'esistenza di un “pervasivo sistema di regolazione governativa divenne un fatto accettato della vita”, il dibattito sulla legittimità dell'administrative power finì per ruotare sempre più attorno al tema delle procedure decisionali delle *agencies*». Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001, cit., p. 506.

¹⁶⁰ Tale consapevolezza che era stata raggiunta dal pensiero giuridico americano è lucidamente evidenziata da Schiller: «*More planning – be it by an industry group, an administrative agency, or a fascist dictator – was necessary. To many intellectuals and policymakers, the Depression proved that laissez-faire capitalism was a failure. Only some degree of centralized planning could control what the New Dealers saw as the socially destructive tendencies of free market capitalism*». R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 414.

¹⁶¹ IVI, cit., p. 415. Per una ricostruzione della vicenda biografica e scientifica di Frankfurter si rinvia a D.R. ERNST, *Toqueville's Nightmare: The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*, New York, Oxford University Press, 2016, in particolare le pp. 17 e segg.

Del resto, la fine della NRA aveva sì posto fine all'esperimento da tutti ritenuto «*as America's foremost experiment with corporatism*»¹⁶², ma come abbiamo appena visto non aveva arrestato del tutto la ricerca di nuove strade per la soluzione alla crisi dello Stato moderno, e così «*the practice of government controls in cooperation with trade associations did not end; it simply became somewhat less formal and explicit*»¹⁶³. Seguendo tale prospettiva è possibile quindi identificare anche la vicenda della SEC, e più in generale l'espansione del diritto amministrativo americano, come un altro modo di istituzionalizzarsi delle teorie corporative d'oltreoceano. Se del corporativismo possiamo infatti offrire molteplici letture, non appare così impossibile non provare a leggere anche nelle misure messe in campo durante la seconda stagione *newdealista* una certa declinazione corporativa dei rapporti tra Stato ed economia, nel senso di soluzioni capaci di offrire luoghi diversi rispetto a quelli tradizionali di composizione degli interessi in gioco e concentrati sulla loro specifica capacità di prendere decisioni più vicine ad essi per tecnica ed «*expertise*», allontanando la regolazione dell'economico dalla rappresentanza politica in senso stretto. Si potrebbe allora parlare anche di un «*administrative corporatism*», «*an institutionalized pattern of administration in which groups monopolistically represent interests and where they play a significant role (formal or informal) in policy making and policy implementation*»¹⁶⁴?

3. *Un successo duraturo e un denominatore comune: alcuni spunti per un sentiero di ricerca dalle riflessioni corporative al diritto pubblico dell'economia.*

Proviamo ora a definire il senso di quanto finora ripercorso e a dare una risposta alla domanda che questo capitolo si poneva in origine, una risposta che vada oltre la semplice apposizione di un aggettivo, quello di «corporativo» all'una o all'altra politica del periodo infrabellico. È stato chiaro fin da subito del resto che l'interesse principale che ci ha mosso alla comparazione di queste esperienze, è stato l'affermarsi al centro del dibattito giuridico di entrambi Paesi, seppur in forme e modalità diverse, delle teorie corporative; non era nostra intenzione invece misurare (ancora una volta, ci verrebbe da dire) la distanza tra intenzioni e

¹⁶² D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 11.

¹⁶³ T. LOWI, *The Politics of Disorder*, New York, Basic Books, 1971, cit., p. 75. La citazione è riportata anche in D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 19.

¹⁶⁴ D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 20.

realizzazioni. Per di più se non appare esservi – per quanto finora appreso – una relazione a livello di modello-imitazione tra le due esperienze indagate, né sembra possibile parlare di un loro “dialogo” tale da indurre a una reciproca interferenza nelle soluzioni giuridiche praticamente approntate (insistere in una comparazione di tal genere – come già chiarito – finirebbe, al contrario, per risultare un’operazione artificiosa che non terrebbe nella giusta considerazione non solo le distanze storico-politiche ma anche le diversità di cultura giuridica che si riflettono anche sulle stesse forme istituzionali e costituzionali presenti, e che innegabilmente caratterizzano le due esperienze). Al contrario, per quanto riguarda la dimensione giuridica delle “idee”, spostando, cioè, l’attenzione dall’indagine delle realizzazioni a quella del pensiero giuridico e del dibattito che le circonda, la possibilità di portare avanti una comparazione appare possibile e, al contempo, proficua.

Partire dalla ricostruzione delle risposte alla crisi economica – che è anche crisi strutturale del capitalismo liberale – ci ha permesso di dare un rilievo significativo all’esistenza nel dibattito giuridico di una molteplicità di declinazioni ideali della teoria corporativa, che si riflettono inevitabilmente sulle soluzioni multiformi che entrambe le esperienze finiscono per elaborare. La possibilità, così, di poter definire l’esistenza di più corporativismi nella storia del pensiero giuridico italiano, tutti egualmente degni di attenzione e rilevanza al di là della loro incidenza pratica, permette una comparazione con l’esperienza giuridica statunitense, egualmente multidimensionale e variamente influenzata anche dalle riflessioni che in quegli anni arrivavano dal «vecchio mondo». Se la produzione normativa degli anni Trenta è il risultato di un dibattito che passa anche dal corporativismo per provare a superare le varie crisi che assediano lo Stato moderno, è possibile in conclusione provare a considerare proprio le riflessioni sul corporativismo come un laboratorio di visioni e concetti nuovi che, al di là delle realizzazioni pratiche, divennero un “vettore” delle trasformazioni giuridiche “*in the making*”.

I tanti temi nuovi che emergono dal dibattito dottrinale degli anni Trenta e che rappresentarono spesso gli strumenti più adatti a porre soluzione alla crisi del presente, furono con buona probabilità una ricaduta di una riflessione comune a gran parte del mondo occidentale e che si servì del corporativismo come “laboratorio” di innovazioni e riforme giuridiche.

Partendo da tale assunto, ci sia concesso quindi, nelle poche pagine che ci restano, di tratteggiare alcune osservazioni e porre alcuni interrogativi che possano aprire ulteriori sentieri di ricerca che per ragioni “spazio-temporali” ci è stato impossibile percorrere più a fondo all’interno di questo lavoro.

Nuovi modelli, si diceva, si vanno affermando come ramificazioni delle “radicali” (rispetto al passato liberale) teorizzazioni corporative: tra questi, è possibile senza dubbio annoverare, ad esempio, il rafforzamento del potere esecutivo, che si tradusse inevitabilmente anche in un rafforzamento del controllo dello Stato sull’economia, realizzato non tanto per mezzo di una programmazione/pianificazione politico-economica o di una vera e propria «collaborazione interclassista» – come spesso delineato nelle teorie più radicalmente corporative americane, ma anche italiane, dell’epoca – bensì attraverso un intervento diretto dello Stato quale “giocatore” economico: *«the essential problems of modern government involve the interplay of economic enterprise and governments»*¹⁶⁵. A dirlo è Felix Frankfurter, uno dei giuristi più influenti del primo Novecento americano, che ben comprendeva come ad essere centrale nel «Secolo nuovo» per il giurista fosse quindi un problema di relazioni e non di separazioni. I tempi erano mutati rispetto al contesto nel quale la Costituzione aveva visto originariamente la luce e, nonostante *«the Fourteenth Amendment was made the vehicle for writing laissez-faire into the Constitution»*, adesso un atteggiamento volto alla non interferenza, alla rigida separazione di poteri e organi costituzionali, non solo non era più immaginabile ma neppure auspicabile. Non era casuale – si diceva – che in questi tempi *«we ask more for government than any society has ever asked»*¹⁶⁶. Questo non significava, del resto, rinunciare al principio democratico e costituzionale, ma semplicemente accettare che la difesa della democrazia non doveva e non poteva passare più dal rispetto del principio del *laissez-faire*¹⁶⁷. Per far sì che ciò accadesse c’era bisogno di una forte “educazione” democratica, che permettesse al Governo e ai governanti di adempiere alle proprie mansioni in modo efficace: il governare, infatti, non era più una “cosa

¹⁶⁵ F. FRANKFURTER, *The Public and Its Government*, New Haven, Yale University Press, 1930, cit., p. 2.

¹⁶⁶ IVI, cit., pp. 44 e 4.

¹⁶⁷ Frankfurter sottolineava anche come una ripensata relazione tra governo e privati, ove avvenuta, non avesse significato in nessun contesto un tornare “indietro” rispetto agli assetti democratici raggiunti, rappresentando in questo l’Italia fascista l’unica eccezione. Cfr. IVI, cit., p. 133.

semplice” – convinzione questa che invece restava profondamente radicata nella mentalità americana – adesso richiedeva piuttosto l’assunzione di competenze tecniche elevate.¹⁶⁸

«No doubt democracy is peculiarly dependent on clean and disinterested government. [...] But in the modern world the simple virtue of honesty and public devotion are not enough. Alone they will not unravel the tangled skein of social-economic complexities»¹⁶⁹.

La necessità di un cambio di rotta nel sistema americano, di una maggiore “amministrativizzazione” del sistema accompagnata necessariamente – dice Frankfurter – da una “educazione” della classe dirigente, si avvertiva anche prima del *New Deal*, il quale però trasformò tale sentimento in “azione”, esaltando il ruolo delle «*expertise*» e riformando progressivamente e profondamente il sistema¹⁷⁰. La crisi economica e le trasformazioni tecnologiche della produzione avevano fatto emergere la consapevolezza – come sostenuto da Galbraith – che «il sistema industriale [sia] inestricabilmente legato allo stato», mettendo in luce la limitatezza di quella dottrina tradizionale che sosteneva invece la rilevanza di un approccio teorico che tracciava una «linea di separazione tra governo e libertà di impresa»¹⁷¹.

Il rapporto tra lo Stato e quella che Galbraith definisce «tecnostuttura», è appunto orientato alla reciproca influenza e cooperazione, entrambi uniti da un identico fine espansivo e dalla comune necessità di stabilità.

¹⁶⁸ Nel mondo contemporaneo, si sostiene, «*rulers are educated for the tasks of governments*». Per questo si doveva rifiutare il vecchio paradigma americano dell’amministrazione “semplice”: «*behind the spoils system and its survivals, there is a crude logic of democracy and the versatile energy of the pioneer. Both combined to indoctrinate Americans with a distorted belief in the simplicity of government. [...] But if public administration can be improvised, if it requires no particular skill, there is no need of special training, no need of permanence of professionalism, no need of a skill department. [...] Government then was operating within relatively limited scope. In large measure, it was forbidding conduct; it was not itself an extensive participant in devising complicated arrangements of society and composing the conflict of its manifold interests. [...] The growing complexity of social organization had compelled a steady extension of legal control over economic and social interests. At first this intervention was largely through specific legislative directions, depending for enforcement generally upon the cumbersome and ineffective machinery of the criminal law. By the pressure of experience, legislative regulation of economic and social activities turned to administrative instruments*». Cfr. IVI, cit., pp. 133, 147, 148-149.

¹⁶⁹ IVI, cit., p. 150. Frankfurter proseguiva affermando: «*indeed, honesty and public zeal without training and a sophisticated judgment may very readily become the unwitting tool of half-truths and misrepresentation. Compelled to grapple with a world more and more dominated by technological forces, government must have at its disposal the resources of training and capacity equipped to understand and deal with the complicated issues to which these technological forces give rise*».

¹⁷⁰ «*In a democracy, politics is a process of popular education – the task of adjusting the conflicting interests of diverse groups in the community, and bending the hostility and suspicion and ignorance engendered by group interests toward a comprehension of mutual understanding. For these ends, expertise is indispensable. But politicians must enlist popular support for the technical means by which alone social policies can be realized*». Cfr. IVI, cit., p., 161.

¹⁷¹ J.K. GALBRAITH, *Il Nuovo Stato industriale*, Torino, Einaudi, 1968, cit., p. 259.

«Lo stato è profondamente interessato alla stabilità dell'economia; alla sua espansione e crescita; alla pubblica istruzione; al progresso tecnico e scientifico; e, cosa ancora più importante, alla difesa della nazione. Questi sono in fini nazionali [...] In ognuno di questi punti il governo presenta dei fini con cui la tecnostuttura può identificarsi»¹⁷².

Si capisce quindi come il potere esecutivo, con le sue competenze, diventi il preminente dei poteri dello Stato e ancor di più in risposta ad una contingenza come quella della depressione economica che richiedeva rapidità di azione. E se la definitiva soluzione alla crisi fu imposta (come in Italia così negli Stati Uniti) soprattutto dall'avvento della seconda guerra mondiale che aveva facilitato un po' ovunque nel mondo la definitiva attuazione di politiche autarchiche e di riarmo, ecco che l'utilizzo di strumenti emergenziali per far fronte alla crisi (economica prima, bellica poi) vide negli anni Trenta una definitiva consacrazione, tanto da permetterci forse di rimettere in discussione la stessa categoria dell'emergenza: sembra quasi che il Novecento, il secolo della crisi, abbia trovato la forza di riformare se stesso solamente attraverso l'imposizione, più o meno ricercata o necessaria, di situazioni di "assedio" cui far fronte con quella diversa quantità e dimensione di potere che proprio queste consentivano di impiegare. Il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo, e dello Stato in generale, nella vita giuridico-privatistica e soprattutto economica, rappresentava poi il comune denominatore con un'ulteriore affermazione figlia del dibattito degli anni Trenta: si consegnava, infatti, ad un «successo duraturo» quella disciplina del «diritto pubblico dell'economia» impensabile nelle costruzioni giuridiche liberali tradizionali. E se in Italia il passaggio ad un quadro valoriale diverso permise di ripensare questo rinnovato ruolo dello Stato in economia, per mezzo della formulazione di una Costituzione economica pienamente "novecentesca", negli Stati Uniti la continuità costituzionale aprì, al contrario, un acceso dibattito intorno all'indipendenza delle nuove «*agencies*» create negli anni precedenti, ponendo un quesito intorno alla

¹⁷² IVI, cit., p. 270. Interessante notare come per l'A., «la manifestazione pratica di questo processo è visibile in modo chiarissimo nel settore delle spese per la difesa». E in effetti è proprio il settore dell'industria militare e nelle commesse della difesa che il rapporto di interdipendenza tra pubblico e privato nel mondo della produzione americana troverà maggiore sviluppo e consacrazione, rappresentando un successo simile a quanto avvenuto in Italia con il protagonismo negli anni della c.d. «prima Repubblica» sul palcoscenico della produzione industriale nazionale dell'IRI e delle altre società sue controllate.

possibile modifica del rapporto tra i poteri, chiave di volta dell'intera architettura costituzionale americana.

3.1. *Il dibattito intorno all'indipendenza delle «agencies» negli Stati Uniti: una trasformazione «globale» del rapporto tra i poteri?*

Molti studiosi hanno evidenziato la capacità del *New Deal* di realizzare in pochi anni una vera e propria «rivoluzione» costituzionale¹⁷³. Eppure queste modificazioni non sono mai state il risultato né di un processo costituente nuovo né di una riforma secondo le modalità previste dal dettato costituzionale¹⁷⁴. Ma ciò che appare ancora più incredibile, soprattutto se si pensa alla travagliata vicenda politico-giurisdizionale delle produzioni normative delle presidenze Roosevelt, è il fatto che tali trasformazioni non abbiano subito un vero e proprio controllo o freno da parte della Corte Suprema¹⁷⁵. Al contrario, per alcuni è stata proprio la stessa Corte attraverso «un'inversione del proprio orientamento» a favorire la definitiva svolta costituzionale del *New Deal*, soprattutto per quanto riguardava l'estensione delle competenze

¹⁷³ Cfr. sul punto S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, Il Mulino, 2003, in particolare le pp. 92 e segg.

¹⁷⁴ IVI, cit., p. 79. Griffin evidenzia la realizzazione sotto la presidenza Roosevelt di «almeno tre fondamentali cambiamenti nell'ordinamento costituzionale americano. In primo luogo, il potere e il prestigio della presidenza vennero notevolmente esaltati dall'autorità di Roosevelt durante la grande depressione. La presidenza divenne un organo costituzionale nuovo, dando al presidente la possibilità di eludere la separazione dei poteri e di diventare il capo del governo federale, se non dell'intera nazione. In secondo luogo, la struttura del federalismo americano venne trasformata attraverso l'assunzione di nuove responsabilità da parte del governo federale e la trasformazione delle relazioni tra gli Stati e il governo federale per effetto di queste nuove responsabilità. [...] L'incapacità delle istituzioni degli Stati di reagire in modo adeguato alla depressione determinò uno spostamento del potere costituzionale verso il governo federale. Da ultimo, il Congresso e le agenzie alle quali esso delegava il potere normativo acquisirono un'autorità praticamente completa sull'economia e la facoltà di intervenire direttamente in numerose questioni sociali».

¹⁷⁵ IVI, cit., p. 93. «Le ragioni addotte da Roosevelt per non ricorrere agli emendamenti al fine di approvare il *New Deal* sono illuminanti» infatti dopo le prime pronunce della Corte avverse alla legislazione *newdealista*, egli «prese in seria considerazione l'eventualità di emendare la Costituzione» ma alla fine questa eventualità fu scartata per vari motivi: *in primis*, per la «lentezza» di questo procedimento («dopo due anni di studio non era stata raggiunta alcuna intesa sulla formulazione di eventuali emendamenti»), inoltre se questi fossero stati troppo generici o troppo specifici in ogni caso «ogni nuovo emendamento sarebbe stato soggetto ad interpretazioni da parte dei giudici» e, infine, la procedura di modifica era tenuta politicamente troppo complessa essendo destinata ad incontrare resistenze di gruppi di interesse che per essere superate «abbisognava[no] di un livello notevolissimo di consenso nazionale» IVI, cit., pp. 79-81. Per quanto riguarda la ricostruzione storica di questa vicenda, si rinvia a D.E. KYVIG, *The Road Not Taken: FDR, the Supreme Court and Constitutional Amendment*, in *Political Science Quarterly*, 104, 1989.

federali e del ruolo di preminenza del potere esecutivo in merito alla «disciplina delle questioni economiche e sociali»¹⁷⁶.

Era proprio su questo ultimo aspetto che si “riscriveva” in maniera più incisiva l’equilibrio costituzionale americano, e cioè in riferimento a quella che potremmo chiamare la «costituzione economica», avvicinando l’esperienza d’oltreoceano alle contemporanee vicende europee, ove il costituzionalismo del secondo Novecento nasceva anche e soprattutto sul protagonismo insopprimibile degli interessi socioeconomici. Durante gli anni Trenta è possibile, infatti, notare un definitivo abbandono del principio del *laissez-faire* e la consacrazione di strumenti nuovi di controllo del mercato e – aggiungiamo noi – di nuove categorie del diritto pubblico e privato¹⁷⁷. Sul piano astrattamente pubblicistico, gli Stati Uniti videro affermarsi un centralismo statale inedito (come dice provocatoriamente Buchanan, in quegli anni «*Washington became the American capital city*») e l’accrescere di importanza del ruolo delle amministrazioni spesso chiamate a supplire le carenze o l’inerzia degli altri poteri dello Stato

¹⁷⁶ S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano*, cit., pp. 77 e 78. Ciò che aveva osteggiato in prima battuta l’intento “riformatorio” del *New Deal* non fu tanto alla presenza e alla natura «della Costituzione, bensì [d]a un’interpretazione miope della stessa da parte della Corte Suprema. Ciò che occorre era un rinnovamento nella composizione della Corte, e Roosevelt fu indotto ad adottare questa decisione». Ivi, cit., p. 82. È qui che si inseriva quel tentativo di rivoluzionamento anche della Corte Suprema che apre un altro interessante versante della storia politica e giuridica del *New Deal*. Sul tema, che vede la presenza di molti studi americani, ci limitiamo qui a segnalare due testi rilevanti: B. CUSHMAN, *Rethinking the New Deal Court. The structure of a Constitutional Revolution*, New York, Oxford University Press, 1998; e W.E. LEUCHTENBURG, *The Supreme Court Reborn. The Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt*, New York, Oxford University Press, 1995. Griffin sottolinea, in realtà, come «non [sia] corretto affermare che la Corte approvò i nuovi poteri e le nuove responsabilità del governo federale come se la Corte avesse una reale possibilità di esercitare un controllo sulla costituzionalità della legislazione economica e sociale. In realtà, la corte si astenne da ogni rilevante funzione in materia di controllo sulla legislazione statale e federale in materia di economia». Quindi per Griffin «durante il *New Deal*, non si può sostenere che la Corte abbia svolto una funzione di supervisione sul potere del governo federale ai sensi della Costituzione». E ciò riprovava il fatto che «il costituzionalismo americano si è mosso dalla teoria secondo la quale l’intera Costituzione deve rimanere separata dalla politica ad una situazione nella quale il significato di una gran parte della Costituzione è determinato dagli ordinari eventi politici. Questa implicazione della concezione della Costituzione assimilata alla legge non è divenuta ovvia fino a quando il governo federale, nel ventesimo secolo, non ha assunto un atteggiamento veramente attivista, proprio di uno Stato interventista». Cfr. S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano*, cit., p. 88, 90, e 92.

¹⁷⁷ In America, in particolare, «*the economic constitution prior to the New Deal was described as being laissez faire in the literal sense; it was not laissez faire in its publicly conceived philosophical foundations. Markets were expected to coordinate activities across sectors and regions, because a governmental role in such activity was inconceivable*». Cfr. J. M. BUCHANAN, *The Economic Constitution and the New Deal: Lessons For Late Learners*, in G.M. WALTON (a cura di), *Regulatory Change in an Atmosphere of Crisis: Current Implications of the Roosevelt Years*, New York, Academic Press, 1979, cit., p. 14.

finendo per comportare «*some changes in the rules of the game that proved to produce greater stability and efficiency*»¹⁷⁸.

Ma sarebbe sbagliato ritenere che una trasformazione di tal genere sia il risultato semplicemente di pochi anni di crisi e di alcune scelte politiche “azzardate” operate da un presidente seppur carismatico e intraprendente come fu Roosevelt. E infatti il *New Deal* rappresentava piuttosto il punto di arrivo e di maturazione di un processo più lungo di presa di consapevolezza del mutare di alcuni principi e dell'emersione di alcuni diritti. Era infatti già a partire da inizio Novecento che ad esempio la proprietà aveva cominciato ad essere presa in considerazione nelle sentenze delle corti non soltanto quale diritto di libertà e cittadinanza per eccellenza dei sistemi liberali, quanto piuttosto nella sua ulteriore dimensione «sociale» perché «*affected with the public interests*», finendo per veder slittata la propria disciplina da un ambito rigorosamente ed esclusivamente privatistico, a un più incerto “ibrido” tra pubblico e privato¹⁷⁹. La creazione di una tale categoria significava, infatti, la messa in discussione negli Stati Uniti della tradizionale separazione tra «*individual rights*» e «*policy power*», mettendo in crisi il principio assoluto delle «*supposedly free contractual relations*» tra privati, mentre al contrario adesso «*all property might be thought of as affected with the public interest, and therefore subject to governmental regulation*»¹⁸⁰.

A questa riscoperta (o scoperta) del ruolo del potere pubblico-amministrativo sul libero esercizio del diritto di proprietà e, di conseguenza, di iniziativa economica, si legò un contemporaneo sviluppo del circuito di legittimazione politico-giuridica attraverso la forza della

¹⁷⁸ IVI, cit., p. 15. Particolarmente rilevante ad esempio, era stato il ripensamento della disciplina creditizia: «*in my own conception, a constitutional rule defines a process or structure within which certain results, sometimes referred to as end states, emerge from the behavioral interaction of many persons, each one of whom acts independently, subject to the constraints that he privately confronts. Consider the example that was discussed by the Congress in the early New Deal period, a proposal that would direct a monetary authority to stabilize the general price level. This proposal qualifies as a constitutional rule because it establishes the absolute price level as a predictable component of an economy within which the allocation of resources and the setting of relative prices emerge from the independent actions of many decision makers interacting in many interrelated markets*». IVI, cit., pp. 18-19.

¹⁷⁹ Tale cooncezione della proprietà veniva in gioco «*when the operation of private property worked significantly to undermine or otherwise affect the welfare of the community at large, it lay within the purview of the government to supervise its disposition*». Cfr. B. EMERSON, *The Administration of Constitutional conflict: structural transformations in American Public Law, 1877-1946*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XLVI, «Giuristi e Stato sociale», Tomo I (2017), cit., p. 392.

¹⁸⁰ Particolarmente rilevante è inoltre il fatto che «*the notion of public affectation therefore opened a gateway to a more systematic and self-conscious governmental supervision of the economy*», e persino che – come affermava Robert Hale nel 1929 – tale concetto «*serve as a model, wherever applicable, for the revision of property rights*». Cfr. IVI, cit., p. 392

pubblica opinione, per cui si arrivò a concepire persino che «*the Legislature may forbid or restrict any business when it has a sufficient force of public opinion behind it*»¹⁸¹. Questo divenne particolarmente evidente durante gli anni del *New Deal*, quando la «chiamata alle armi» contro l'emergenza economica legittimò il governo e il congresso a una produzione normativa e a un incremento dell'intervento pubblico negli affari economici di misura inedita, proprio perché si insisteva sulla trasformazione della proprietà da mero interesse privato a potenziale risorsa collettiva, espandendo così quasi indefinitamente la categoria dei «*business affected with public interests*»¹⁸².

Tale trasformazione dei principi costituzionali economici era passata del resto dalle determinazioni e dalle interpretazioni che di essi offrirono le corti in varie sentenze, confermando almeno da tale punto di vista, lo «*status quo ante*» del sistema costituzionale di *common law* che vedeva una sua evoluzione costituzionale realizzarsi per mezzo del principio della «*rule of law*». Ma come abbiamo già avuto modo di notare una, se non la più rilevante incrinatura del sistema americano negli anni Trenta si legò soprattutto all'affermazione di un potere amministrativo qualitativamente nuovo che si svincolava dai limiti del controllo giurisdizionale: non è casuale perciò che la preminenza del compito svolto dalle burocrazie nel processo di *policy-making* abbia portato molti a definire il Novecento «*the era of administrative state*»¹⁸³. In America questo processo di amministrativizzazione era in parte iniziato già nell'Ottocento allorché il Congresso cominciò a mostrarsi incapace di rispondere alle esigenze della società industriale e iniziò a delegare le proprie responsabilità alle «*administrative agencies*», composte da esperti e incaricate di «*secure the public interests*»¹⁸⁴. Di contro, però, il carattere rigido e bilanciato della Costituzione americana aveva continuato a influenzare e limitare l'evoluzione

¹⁸¹ Cfr. IVI, cit., p. 393.

¹⁸² Si può richiamare qui in particolare la sentenza «*Nebbia v. New York*», 291 U.S. 502 (1934), che segue lo spirito di «rivoluzione costituzionale» propria del *New Deal*, nella quale la Corte abbandonò la distinzione pubblico-privato e attribuendo la facoltà di determinare in concreto il «pubblico interesse» per via legislativa e non giurisdizionale. Sul punto vd anche B. EMERSON, *The Administration of Constitutional Conflict*, cit., p. 394.

¹⁸³ D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., p. 1.

¹⁸⁴ Il Sistema americano di diritto pubblico ha subito quindi numerose evoluzioni in relazione allo sviluppo del governo amministrativo attraversando due fasi principali tra il 1870 e il 1940: la prima che vede il contrasto tra i diritti soggettivi e i poteri di regolazione, tra legislazione e sentenze, tra interpretazione giuridica e ricerca dei fatti. Cfr. B. EMERSON, *The Administration of Constitutional Conflict*, cit., p. 385 e segg. Sul punto cfr. anche: D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law*, cit., e R.E. SCHILLER, *Administrative Law: Historical Origins of America's Administrative Exceptionalism*, in *The Judges' Book*, Vol. 1, Article 4 (2017), pp. 1-10.

dei poteri amministrativi che non si esplicavano mai del tutto solo all'interno del solo potere esecutivo: un ruolo determinante aveva così continuato a rivestire il potere giurisdizionale, chiamato a controllare in maniera stringente l'attività di quei «governi in miniatura» – le «*administrative agencies*», appunto – «che alla fine degli anni trenta costituivano un *headless fourth branch* accanto ai tre tradizionali poteri pubblici»¹⁸⁵.

Ma proprio negli anni Trenta, questo controllo stringente sull'attività amministrativa che risentiva di quel principio americano di «*supremacy of law*», della «*rule of law*», cominciò ad essere messo pesantemente in discussione, tanto che, così – come ricordava anche Landis – «*in the field of administrative law judicial review over administrative action gives a sense of battle. Courts are not unconscious of the fact that, due to their own inadequacies, areas of government formerly within their control have been handed over to administrative agencies for supervision*»¹⁸⁶. Mentre prima del *New Deal* le pronunce sull'azione amministrativa e specialmente nei casi riguardanti le agenzie regolatorie di interessi economici come la ICC e la FTC erano tutte basate sulla necessità di un «*judicial review*» del loro operato, una sempre più diffusa critica all'inefficienza di un sistema di tal genere e all'inadeguatezza delle competenze dei giudici in materie sempre più specialistiche e tecniche come quelle economico-produttive cominciò a spostare la preminenza sul momento amministrativo rispetto a quello giurisdizionale¹⁸⁷.

*«The power of judicial review under our traditions of government lies with the courts because of a deep belief that the heritage they hold makes them experts in the synthesis of design. Such difficulties as have arisen have come because courts cast aside that role to assume themselves expertness in matters of industrial health, utility engineering, railroad management, even bread-baking. The rise of the administrative process represented the hope that policies to shape such fields could most adequately be developed by men bred to the facts»*¹⁸⁸.

¹⁸⁵ L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 502 e segg.

¹⁸⁶ Il problema – sosteneva Landis – affondava le proprie radici proprio nella tradizione costituzionale comune ai paesi di *common law*: «*an approach to the problem of judicial review cannot neglect that its essence springs from the Anglo-American conception of the “supremacy of law” or “rule of law”, as it is variously called*». J.M. LANDIS, *Administrative Policies and the Courts*, cit., p. 519.

¹⁸⁷ R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 410. Più volte, invece, la Corte Suprema aveva ribadito che «*courts, not the Commission, were to define unfair trade practices*».

¹⁸⁸ J.M. LANDIS, *Administrative Policies and the Courts*, cit., p. 537. Landis è consapevole del fatto che la preminenza del ruolo del corti è elemento profondamente radicato nella tradizione di *common law* ma anche in un approccio teorico all'economia che egli critica aspramente: «*the explanation of these insistences that the administrative process in these phases must be subject to judicial review finds, I believe, some answer in economic determinism. But the deeper*

Le parole, ancora una volta, sono quelle di Landis, uno dei principali “avvocati” di questa svolta (amministrativa) della Costituzione americana. E se abbiamo ricostruito in precedenza come a lui contrapposta vi fosse una corrente nella dottrina che tendeva a ritenere i procedimenti amministrativi sostanzialmente incostituzionali, in contrasto coi principi di separazione dei poteri e del «*due process of law*», anche tra chi al contrario sosteneva la piena legittimità dello sviluppo di tale procedimento e la sua utilità vi erano divergenze di opinioni sulle motivazioni che avrebbero condotto a dichiararne la costituzionalità: da una parte vi era chi sosteneva che la procedura amministrativa avesse essa stessa assorbito quella procedura costituzionale che passava dal «*finding fact*» ricalcando, di fatto, la stessa procedura delle corti; altri ritenevano che si fosse invece definitivamente abbandonato il principio della «*rule of law*» in favore di una discrezionalità delle amministrazioni che non finiva comunque in contrasto con le strutture costituzionali liberali poiché priva di ricadute politiche e ancorata al solo piano della “tecnica”¹⁸⁹.

Quale che fosse la via immaginata per giustificare l’espansione dei poteri amministrativi, alla fine del decennio essi avevano raggiunto una compiuta affermazione sfruttando a loro favore la «grande depressione» e quel conseguente «*immense burst of state building that was New Deals*»¹⁹⁰, e uno spostamento dal giudiziario all’amministrativo nei rapporti di forza dei poteri statunitensi si era invero. E allora sorge spontaneo chiedersi se un’evoluzione di tal segno abbia significato anche uno spostamento dai tradizionali principi del *common law*, finendo per avvicinare l’esperienza americana a quelle continentali e porre fine ad un «eccezionalismo»

answer lies in our traditional notions of “law” as being rules administered and developed by courts. We must remember that until a comparatively short time ago Anglo-American government was essentially government by judges. The great mass of our law was developed by the resolution of conflicting claims in courts where the governing rules were evolved by the judges. IVI, cit., p. 525.

¹⁸⁹ B. EMERSON, *The Administration of Constitutional Conflict*, cit., p. 386 e segg.

¹⁹⁰ R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 406. È fortemente sottolineata la conflittualità e la “tensione” insita al discorso giuridico americano negli anni Trenta: «*New Dealers sought to expand the reach of the administrative state and curtail the role of the courts. Their opponents portrayed these actions as threats to constitutional government and attacks on individual liberties. At worst, they were the first steps towards totalitarianism. Supporters of the Roosevelt administration viewed these claims as absurd-mere scare tactics employed by reactionary elites. In the short run, the New Dealers won this debate. Contemporary political culture was not sympathetic to those who endorsed the status quo. The economic crisis of the 1930s demanded that the government take action. In such a context, the proponents of prescriptive government were able to establish a theoretical foundation for an administrative law regime that pushed courts to the margins of the administrative process.*» IVI, cit., p. 413.

oramai quasi insostenibile in un mondo occidentale pienamente «globalizzato» e interessato sempre più da identici problemi ed esigenze di regolazione¹⁹¹.

Comune, ad esempio, alle due esperienze indagate in questo lavoro era stato il già menzionato processo verso una sempre maggiore preminenza dell'esecutivo¹⁹². E mentre in Italia a questo processo sembrava essere stata data una veste finalmente democratica attraverso l'avvento della Costituzione repubblicana, che accoglieva alcune delle istanze novatorie emerse con forza nel decennio che l'aveva preceduta, anche il *New Deal* portò a maturazione la propria “rivoluzione” e, alla fine degli anni Trenta, l'atteggiamento verso il «*judicial review*» sembrava essere definitivamente mutato¹⁹³.

Nel giro di alcuni anni, l'esigenza di dare una veste normativa (e non più giurisdizionale) al diritto amministrativo per limitare la discrezionalità delle «*agencies*» e ancorare la loro attività

¹⁹¹ «By 1940, America was still not Europe, but it acquired a great deal of centralized administration. Teams of administrators resolved disputes; regulated agriculture and industry; collected taxes; and distributed grants, loans, and other benefits. Although some grumbled that Americans had thrown off “the despotism of a supreme autocrat” only to succumb to “the petty despotism which may come from vesting final discretion to regulate individual conduct in the hands of lesser officials”; other southerners that new agencies made individual freedom possible in an age of industrial concentration, national markets, and sweeping social change. The contrast with the dictatorships of Mussolini, Hitler, and Stalin made the liberal and democratic nature of the American state all the more apparent». D.R. ERNST, *Tocqueville's Nightmare*, cit., p. 1. L'«eccezionalismo» americano aveva riguardato fin ad allora anche la dimensione del c.d. «*regulatory state*», e del procedimento amministrativo. Era il risultato di un processo storico che si fondava su principi ideologici contraddittori di «*positive States*», da un lato, e di confidenza nel «*laissez-faire*», dall'altro. In conclusione, possiamo riconoscere come gli anni Trenta segnano una svolta nella storia americana ove uno Stato amministrativo aveva stentato a lungo a prendere piede per il persistere del «*judicial review*» tipico dell'Ottocento: «*Judicial review is thus the final element in the story of the historical origins of American regulatory exceptionalism. Its basis in the idea that courts and lawyers have a special role in protecting individual liberty connects it with the laissez-faire ideology that is prevalent in American political culture*». Quando pertanto tale elemento comincia ad attenuarsi (negli anni Trenta, appunto) è forse allora che si può sancire la fine di un «eccezionalismo» americano anche in questo campo. Cfr. R.E. SCHILLER, *Administrative Law*, cit., p. 9.

¹⁹² In Italia, ad esempio, si era assistito ad un progressivo svilimento del potere parlamentare culminato con l'abolizione di una rappresentanza elettiva, in America si era diversamente andati incontro ad una sempre maggiore riduzione del potere di revisione giudiziaria sul procedimento amministrativo, con la conseguenza di uno slittamento verso il ramo esecutivo della titolarità del potere di regolamentare interi settori, specialmente economico-produttivi. Un incremento e una estensione della “macchina amministrativa” era però comune ad entrambi i Paesi ove similmente «si moltiplicarono gli enti pubblici governativi; di conseguenza si allargò la burocrazia pubblica e il suo ruolo nella gestione dell'economia; contemporaneamente, posti burocratici chiave venivano sempre più di frequente occupati da personale tecnico, che oscillava tra impieghi pubblici e privati senza considerarli fondamentalmente diversi. Negli Stati Uniti come in Italia e in altre società industrializzate, il potere si concentrò nell'esecutivo e le decisioni vennero prese in misura maggiore da enti amministrativi che dalle assemblee legislative». Cfr. M. VAUDAGANA, *Corporativismo e New Deal*, cit., p. 208.

¹⁹³ Cfr. R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 434. Anche per tale processo non indifferente era stato il ruolo “politico” giocato da Roosevelt che, con il suo potere di nomina, aveva introdotto all'interno dello stesso ramo giudiziario una maggioranza teorica nuova, tanto da poter concludere – forse persino fin troppo nettamente – che «*by the early 1940s, Roosevelt's judicial appointees had destroyed substantive due process*». Cfr. IVI, cit., p. 432.

alla Costituzione, trovò la propria risposta nell'emanazione dell'«*Administrative Procedure Act*» (APA) del 1946, formalizzando procedure e forme di “revisione” sia di natura amministrativa che politica e, infine, giurisdizionale. Tuttavia permaneva il rischio di un'eccessiva discrezionalità di un sistema che doveva trovare un equilibrio nella pluralità degli interessi socio-economici in gioco prima ancora che del rispetto dei limiti (e contro-limiti) politico-costituzionali.

3.2. *Dall'insuccesso alla riforma: Stato ed economia tra democrazia e tecnocrazie.*

Abbiamo ripetuto più volte come le letture storiografiche di queste due esperienze analizzate abbiano spesso insistito sulla tendenziale natura fallimentare delle stesse. Corporativismo e *New Deal* sembravano aver offerto solamente una buona dose di rumorosa propaganda capace di confondere semplicemente le idee degli osservatori mantenendo però intatte le strutture economico-giuridiche previgenti¹⁹⁴. Tuttavia, ciò che neppure alle letture più riduttive di questa stagione poteva sfuggire, era il fatto che da essa emersero alcune soluzioni capaci di sopravvivere alla fine dei rispettivi “regimi”. La lunga durata, ben oltre i confini temporali dell'emergenza economica prima e bellica poi, delle strutture pubblico-economiche modellate nel corso degli anni Trenta, rappresentava così l'altra faccia della stessa medaglia del problema della convivenza tra la sopravvenuta (in Italia) o sopravvissuta (negli Stati Uniti) struttura democratica e i modelli di organizzazione dell'economia autoritari istituiti negli anni precedenti.

Il problema sembrava porsi con evidenza in Italia dove alcune soluzioni giuridiche degli anni Trenta finirono per essere considerate tutt'altro che fallimentari ma, al contrario, esaltate

¹⁹⁴ Mentre in Europa le interpretazioni storiografiche del *New Deal* hanno accentuato a lungo i suoi elementi di riforma *welfaristica* e di ripensamento «*liberals*» della tradizione politica e giuridica americana, negli Stati Uniti invece i giudizi su questa stagione cominciarono ben presto a presentare divergenza di opinioni. Non mancarono infatti interpretazioni “radicali” che ne sottolineavano l'insuccesso offrendo però valutazioni diverse sulla natura di tale fallimento, a seconda che esse provenissero da ambiente «*liberals*» o conservatore: se per i primi si trattava in realtà di una occasione mancata di apportare una più decisa cesura della storia americana, per gli altri invece aveva significato la fortunata resistenza dei modelli tradizionali americani di fronte ad un tentativo di rovesciamento dell'ordine. Secondo quest'ultima lettura, infatti, Roosevelt avrebbe potuto portare «il paese alla dittatura e al comunismo, lasciandolo esposto al “totalitarismo delle masse, più terribile di qualsiasi altro nemico affrontato da un popolo libero”» F. CATALANO, *New Deal e Corporativismo fascista di fronte alle conseguenze della “grande crisi”*, cit., pp. 13-14.

per la loro capacità di riformare alcuni settori – come quello bancario – e renderli adatti ai tempi contemporanei. Proprio sulla legge bancaria diverse furono le valutazioni offerte sulla sua «filosofia di fondo» contrapponendosi coloro che ne evidenziavano «la sua congruenza con le scelte politiche del regime» a chi invece riteneva che la legge avesse ripensato il credito solamente «in un’ottica tecnocratica della stabilità del sistema bancario, piuttosto che della sua manovrabilità da parte del potere politico»¹⁹⁵.

Seguendo l’una o l’altra interpretazione si aprono molte diverse valutazioni sulla norma: in particolare sulla (in)attuazione della stessa sotto il fascismo. Ed è stato sottolineato giustamente come la legge era nata principalmente dalla necessità di «razionalizzazione delle istituzioni create sotto la spinta delle situazioni di emergenza, nella quale venivano però sempre salvaguardati gli interventi direttivi statali»; a ideare e gestire questa «razionalizzazione» furono «coloro che l’avevano tenuta a battesimo e, in particolare, Beneduce e Menichella»¹⁹⁶.

Partendo da questo assunto pertanto molti hanno ulteriormente evidenziato come «la riforma non scaturì dagli ambienti “fascistissimi” delle corporazioni e nemmeno fu il frutto dell’anticapitalismo o dell’antiliberalismo degli Spirito e dei Bottai. I suoi artefici vanno ricercati

¹⁹⁵ R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, cit., p. 355. Costi insiste per una molteplicità di letture della legge che ne costituiscono a suo avviso anche l’insita peculiarità: «a me pare che entrambe le letture siano possibili e soprattutto che le stesse non siano in contraddizione l’una con l’altra. Nel momento in cui [...] la legge bancaria affida alle autorità di vertice una delega in bianco in ordine ai fini che possono essere perseguiti con i poteri alle stesse attribuiti, la stessa legge può trovare, in concreto, applicazioni di segno diverso: potrebbe essere utilizzata per rendere coerente con le scelte di politica economica del governo la condotta della banca, ma può anche essere applicata avendo come obiettivo soltanto la stabilità e, per certi aspetti, l’efficienza del sistema bancario. In altre parole, la “doppiezza” della legge bancaria consente della stessa una lettura che ne fa uno strumento di governo del credito sia una lettura che vi ravvisa soltanto uno strumento di “polizia” del credito». Di identico avviso, sulla presenza di diverse interpretazioni della dottrina su questa legge, è anche il Belli che però si distanzia da Costi nella valutazione conclusiva che offre della dimensione in concreto della legge: «un primo punto essenziale, su cui non vi è accordo, riguarda la cosiddetta “connotazione dirigistica” o “programmatica” della legge del 1936. Sebbene con diverse sfumature e riconoscendo l’impossibilità d’individuare una *ratio* definita, quasi (come nota Mario Nigro) coesistano nella legge due anime, gli studiosi di diritto amministrativo hanno sottolineato come nel 1936, con la pubblicizzazione oggettiva delle funzioni creditizie, si sia voluto predisporre un modello di “pianificazione” settoriale al cui interno l’impresa bancaria risulta altamente funzionalizzata a finalità di politica economica. Questo fatto è stato invece negato a più riprese e con vario argomentare dagli studiosi di differente formazione giuridica, soprattutto dai commercialisti, Giuseppe Ferri, un autorevole esponente di quest’ultima linea interpretativa, ribadendo posizioni già espresse, ha recentemente scritto: “l’idea di strumentalizzazione delle imprese bancarie e di una funzionalizzazione dell’intero sistema a fini di politica economica non è nella legge bancaria: è piuttosto una creazione della dottrina, non sempre attenta e consapevole, e spesso disposta ad attribuire alle formule legislative ed alle funzioni di controllo un significato ed una portata non rispondente alla volontà del legislatore consacrata nella legge”. Cfr. F. BELLI, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, cit., p. 209.

¹⁹⁶ S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, cit., p. 18.

altrove, in seno alle “tiepide” tecnocrazie pubbliche o semi-pubbliche dell’IRI. [...] In definitiva, il giudizio generale e provato sul ruolo prevalentemente ideologico dell’organizzazione corporativa non si incrina nemmeno rispetto al caso specifico della riforma bancaria»¹⁹⁷. A nostro avviso, questa formula riassuntiva della prevalente storiografia sulle connessioni tra legge bancaria e corporativismo è condivisibile solo in parte. Se si guarda, infatti, all’effettiva incidenza delle corporazioni nella vita della legge è ben chiaro che un giudizio come quello appena riportato è senza dubbio fondato, ma è piuttosto per quanto riguarda i rapporti col fascismo che ancora una volta questa ricostruzione sembra palesare dei limiti: se la legge scaturiva dalle tecnocrazie a servizio del regime, tale contributo non poteva però ritenersi certamente “tiepido”. Infatti, a meno che non si voglia giungere a una sottovalutazione tale dell’esperienza fascista tanto da dire che solo ciò che fu irrealizzato fu fascista, allora sono da ritenersi perfettamente interne al regime quelle posizioni che, diversamente dalle teorie di Bottai e Spirito, permisero di mettere in piedi un articolato giuridico e amministrativo capace di rispondere all’esigenze economiche e autarchiche, proprio perché utili e perfino più utili ad attuare il disegno autoritario del regime¹⁹⁸.

Alcuni degli strumenti giuridici approntati dal fascismo sono perciò pienamente novecenteschi soprattutto perché non era da essi che derivava la connotazione del regime, quanto piuttosto si realizzava il contrario. La legge bancaria, ad esempio, ha potuto trovare una collocazione compatibile con l’assetto repubblicano perché è il contesto politico e costituzionale che ne definiva anche la dimensione tecnico-giuridica. Pertanto, della legge bancaria si potevano offrire tante letture quanti i contesti all’interno dei quali essa poteva astrattamente inserirsi. L’articolo 13 della legge, ad esempio, che poneva il sistema creditizio sotto un diretto

¹⁹⁷ F. BELLI, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, cit., p. 214.

¹⁹⁸ «D’altra parte, però», osserva lucidamente Cassese, «la circostanza che si fosse già negli anni in cui Mussolini “governava coi direttori generali”, scavalcando i ministri, non deve far pensare che la legge bancaria fu una “scelta tecnica” e in un certo senso neutrale perché “permette qualsiasi cosa”. Quei tecnici che la scrissero non erano certo neutrali». Se per Cassese questo elemento va valutato certamente anche in senso positivo, cioè che essi spingevano per una razionalizzazione tecnica del settore una distinzione dagli apparati burocratici di regime, a nostro avviso ciò va letto – come detto – anche in senso opposto, ossia di “favoreggiamento” con il disegno politico-economico del regime. Lo stesso Cassese sottolinea, del resto, la necessità di distinguere, da un lato tra «le circostanze storiche che dettero origine alla nuova situazione» e, dall’altro, «i modelli nuovi di organizzazione del potere pubblico che ne uscirono». Cfr. S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, cit., pp. 18-19.

controllo del «Comitato corporativo centrale», seppur non trovò mai pratica applicazione, rappresentava un elemento che evidenziava il carattere “politico” (e non tecnico) della norma che andava al di là del regime in cui essa trovava applicazione, perché era «innegabile che l'apparato di controllo era un apparato politico e che attraverso l'attività dello stesso sarebbe stato possibile un intervento, sulla struttura del mercato bancario e sulle scelte operative delle banche, di ordine politico, capace cioè di adeguare le scelte delle banche alle scelte politiche del governo». Per questo la convinzione di Beneduce per cui «la riforma bancaria aveva portato la banca a servizio dello Stato» rimaneva valida nonostante la mancata applicazione pratica del controllo corporativo e anzi veniva ancor più legittimata dalla sopravvivenza della norma alla fine del regime nel quale essa aveva visto la luce¹⁹⁹.

Nel nuovo contesto democratico, poi, la rilevanza pubblicistica del settore bancario non svaniva, bensì al contrario – come ha giustamente sottolineato il Nigro – la Costituzione non rinnegava quanto previsto dalla legge bancaria che poneva la Banca d'Italia in posizione di preminenza affidandole «compiti sia di indirizzo che di controllo delle imprese bancarie», ed elevandola a luogo deputato «alla elaborazione di elevati indirizzi politici ed amministrativi in materia»²⁰⁰. È proprio la dimensione politica, a nostro avviso, a spogliare di qualsiasi veste autoritaria la legislazione bancaria e gli altri strumenti giuridici di controllo dell'economia

¹⁹⁹ R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, cit., pp. 356-357. Elemento ulteriore «a riprova del fatto che la nuova struttura di vertice era pensata come uno strumento di governo dell'intero mercato finanziario», Costi sottolinea come (similmente a quanto avvenuto negli Stati Uniti con la SEC, aggiungiamo noi) «quella struttura era destinata, nell'intenzione del legislatore, a sottoporre al proprio controllo pure la borsa».

²⁰⁰ M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., p. 88. «Se la Banca d'Italia coopera, come abbiamo visto, con il Governo ed in particolar modo con il Ministro per il tesoro, alla formazione ed attuazione degli indirizzi politici ed amministrativi sui temi finanziari ed economici, essa coopera alla elaborazione degli indirizzi anche nel campo del credito, i quali con i primi sono strettamente connessi» «ne risulta che la Banca d'Italia non è un semplice ufficio di controllo». Cfr. IVI, cit., p. 88-89. In tal senso, sono inoltre da sottolineare – come fa Costi – il ruolo e «i poteri che le autorità creditizie, di evidente natura politica» possedevano, e che contribuivano ancor di più a ritenere non irrilevante la riflessione corporativa intorno alla legge bancaria, perché questi «comportavano e, ad un tempo, presupponevano una concezione dell'impresa bancaria come svolgimento di una funzione e non come esercizio di un diritto». Era così da interpretare in combinato disposto il tenore delle norme di cui all'art. 1 legge bancaria (*La raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico*) e la dichiarazione VII della Carta del Lavoro: «le due norme, la cui assonanza è evidente, riflettono appunto la concezione corporativa dell'impresa che vede il profitto quale corrispettivo per l'esercizio dell'impresa nell'interesse nazionale e nell'imprenditore l'incaricato di una funzione del cui indirizzo risponde allo Stato. Ed è opinione largamente dominante quella secondo la quale la concezione dell'impresa fatta propria dalla legge bancaria sia appunto quella elaborata dalla dottrina corporativa». Cfr. R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, cit., p. 357.

predisposti negli anni Trenta, proprio poiché essi non furono mai autoritari di per sé, ma potenzialmente tali proprio per la larga rilevanza attribuita alla dimensione tecnica, la quale – privata di un qualsivoglia controllo costituzionale o democratico – si trasformava in uno strumento perfetto per l’affermazione di un indirizzo centrale svincolato da ogni limite. Questo aspetto, tuttavia, non ha trovato particolare rilevanza nei giudizi offerti di questa stagione nella prima fase repubblicana: al contrario, a farla da padrone erano le valutazioni che insistevano sulla bontà della natura eminentemente tecnica di questi istituti che li rendeva per questo “neutrali” e pertanto inalterati e inalterabili dall’esperienza fascista ora superata.

Da questo punto di vista, del resto, abbiamo evidenziato come il *New Deal* sia attraversato tutto da una fiducia totale nell’«*expertise*», nella competenza delle amministrazioni che non dovevano essere sottoposte al controllo giurisdizionale perché erano, al contrario, i giudici incapaci di fornire un controllo adeguato e “capace” alle ragioni tecniche e di fatto che guidavano l’amministrazione²⁰¹. Curiosamente però nei due contesti, dopo la fine della guerra sarà proprio sulla valutazione di tale aspetto tecnico delle soluzioni infrabelliche che si marcherà la distanza tra Italia e Stati Uniti, dando luogo a due interpretazioni completamente opposte: mentre in Italia essa venne presa, come detto, quale giustificazione per mantenere nel contesto repubblicano le strutture economiche ereditate dal fascismo, in America la dimensione tecnica subirà durissimi attacchi critici, finendo per essere assimilata al rischio di derive totalitarie americane. Quando il *New Deal* ebbe esaurito la propria “onda lunga” di consenso, cominciò infatti a riprendere forza la visione già sostenuta da Pound per cui la “pura” tecnica era da considerarsi un «mito», una maschera dietro cui nascondere invero

²⁰¹ Si noti qui, ancora una volta e in conclusione, come questo sentimento di esaltazione della competenza tecnica fosse il prodotto di una più ampia tendenza dell’intero primo Novecento americano ma anche e probabilmente persino mondiale: «*The notion that expertise should be used to formulate public policy was hardly an invention of the New Deal. Indeed, Progressive reformers of the 1910s and 1920s proffered expertise as the solution to a host of problems disturbing the social order at the beginning of the twentieth century. They believed that the scientific method could be applied to these problems. Technocratic experts, having arrived at a solution to a given problem, should be allowed to implement it. Central to this faith in expertise was the idea that administrative experts needed the flexibility to shape governmental responses to individual problems. Static laws had to be replaced by adjustable, context-specific guidelines. Accordingly, courts would have to take a backseat to expert administrative agencies. An economic crisis of the magnitude of the Great Depression only heightened these demands for prescriptive government.*». Cfr. R.E. SCHILLER, *The Era of Deference*, cit., p. 413.

scelte e politiche arbitrarie, assunte fuori dai tradizionali canali di elaborazione del consenso²⁰². Era d'altronde, anche qui fondata la critica all'indipendenza politica delle amministrazioni, perché anche negli Stati Uniti era stato evidente un loro forte condizionamento politico che si risolveva soprattutto nel potere di nomina presidenziale²⁰³. La costituzione americana offriva comunque ancora la possibilità di ritornare a quel controllo giurisdizionale che permetteva di riportare all'interno dei confortevoli binari tradizionali la questione della legittimità democratica dell'amministrazione. Tuttavia, rimaneva il dubbio che oltre a questa si potessero invece individuare soluzioni diverse, più adatte ai tempi e capaci di sostituire i tradizionali canali politico-giurisdizionali includendo nelle scelte amministrative le diverse parti in causa, con il pericolo (o il vantaggio) di rimettere in gioco, ancora una volta, quelle riflessioni che si pensava fossero oramai solamente un patrimonio giuridico del passato: le teorie corporative.

²⁰² «According to Pound, expertise was a myth. Citing that most hated of New Deal agencies, the National Labor Relations Board (NLRB or “the Board”), as an example, Pound argued that the subjects of administrative inquiry were contentious and political and thus not susceptible to resolution by experts». IVI, cit., p. 422. Come rilevato da Somma in un suo recente contributo, quello della tecnica diviene un interessante terreno di scontro del problema novecentesco della legittimazione democratica e, ancor prima, della ricerca di equilibri tra diritto e politica. Utilizzando le parole di Schmitt per cui «la tecnica è sempre e soltanto strumento ed arma», si evidenzia il limite della giustificazione «tecnocratica» quale risposta a-politica (e pertanto neutrale ed efficace) alle esigenze di regolazione contemporanee. Conclude, sul punto, Somma affermando come «attraverso le parole di Schmitt, che pure non si distingueva certo per essere un difensore del meccanismo democratico, possiamo avvicinarci agli usi del concetto di spolticizzazione che fanno al caso nostro, ovvero quelli che coinvolgono l'attuale rapporto tra sfera politica e sfera economica. È lì che appare più drammatica la sottrazione di potere decisionale a coloro i quali esprimono la volontà popolare in quanto sono individuati direttamente o indirettamente attraverso forme di partecipazione democratica». A. SOMMA, *Comparazione giuridica, fine della storia e spolticizzazione del diritto*, raccolti in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018, cit., p. 523.

²⁰³ Questa influenza si era palesata con chiarezza, ad esempio, nel caso della SEC: «the shareholder proposal rule's creation in the late New Deal also demonstrated that the ideology of the SEC staff was an important ingredient in policy change. [...] This suggests not only that the presidential appointment process can influence policymaking, but that the outlook of high-level government bureaucrats also matters. [...] Similar to how FDR appointed a greater number of commissioners who favored statist regulatory action in the late 1930s and early 1940s, the reformist outlook of the commissioners helped to attract and maintain staff who were more likely than not to favor stronger government control over the securities industry. This demonstrates the importance of an ideological-institutional understanding of policymaking». Cfr. P. NICHOLAS JR., *The Agency That Kept Going*, cit., p. 231. A nostro avviso, tale elemento non rappresenterebbe tuttavia solo una “criticità” del sistema, ma potrebbe offrire anche la risposta (come sostenuto da alcuni studiosi) al problema della «accountability» democratica del sistema amministrativo assunta dalla stessa figura presidenziale. Cfr. L. SCHULTZ BRESSMAN, *Schechter Poultry at the Millennium*, cit., e quanto in proposito ricordato *supra* in questo lavoro.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV, *Some Legal Aspects of the National Industrial Recovery Act*, in *Harvard Law Review*, Vol. 47, No. 1 (November, 1933), pp. 85-125.
- ABA, *Report of the Special Committee on Administrative Law*, in *Annual Reports of American Bar Association*, Vol. 63 (1938), pp. 331-368.
- A.C. AGNEW, *Some Thoughts about the Future of American Banking*, in *The California Banker*, Vol. XIV, Issue 6 (June 1933), pp. 193-197.
- G. ALVI, *Il Secolo Americano*, Milano, Adelphi Edizioni, 1996.
- F. AMORE BIANCO, *Il cantiere di Bottai. La scuola corporativa pisana e la formazione della classe dirigente fascista*, Siena, Cantagalli, 2012.
- L. AMOROSO, A. DE STEFANI, *La logica del sistema corporativo*, in *Annali di economia*, Vol. IX (1934), adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. I*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- V. ANDRIOLI, *Caratteri giuridici dell'Istituto Mobiliare Italiano*, in *Lo Stato*, Anno II, Fasc. XII (dicembre 1931), pp. 874-881.
- A. AQUARONE, *Italy: the crisis and corporative economy*, in *Journal of Contemporary History*, Vol. 4, Issue 4 (October, 1969), pp. 37-58.
- A. ARENA, *Le Società commerciali pubbliche – (Natura e costituzione). Contributo allo studio delle persone giuridiche*, Milano, Giuffrè, 1942.
- G. ARIAS, *L'economia nazionale corporativa. Commento alla Carta del Lavoro*, Roma, Libreria del Littorio, 1929.
- G. ARIAS, *Dinamica economica ed economia corporativa*, in *Economia* (febbraio 1930), adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- G. ARIAS, *L'ordinamento corporativo e l'economia nazionale, Relazione al I Convegno di Studi Sindacali e Corporativi* (Roma, 3 maggio 1930), in *Economia*, aprile-maggio 1930, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. I*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.

- G. ARIAS, *Il significato storico della crisi economica*, in *Gerarchia*, Anno XI, No. VI (giugno 1931) pp. 482-487.
- J. ASLOP – R. KINTNER, *Men Around the President*, New York, Doubleday, Doran & Company, Inc., 1939.
- T. ASCARELLI, *Appunti di diritto commerciale. Vol. II – Società commerciali*, Roma, Società editrice del Foro Italiano, 1931.
- T. ASCARELLI, *Istituzioni di diritto commerciale*, Milano, Giuffrè, 1938.
- T. ASCARELLI, *Saggi giuridici*, Milano, Giuffrè, 1949.
- T. ASCARELLI, *Problemi giuridici – Tomo Primo*, Milano Giuffrè, 1959.
- A. ASQUINI, *Gli enti pubblici economici nella riforma del codice di commercio*, in *Rivista Bancaria*, Anno XXI, No. 1 (1940).
- E. AUGUSTI, *Quale storia del diritto? Vecchi e nuovi scenari narrativi tra comparazione e globalizzazione*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- L. AVAGLIANO, *Alcuni spunti sull'origine dell'IRI*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- A.J. BADGER, *The New Deal. The Depression Years, 1933-1940*, London, MacMillan, 1989.
- L. BALDISSARA, *Il lungo dopoguerra. Gli storici e le storie d'Italia*, in *Storica*, Anno XXII (2016), No. 66, pp. 73-111.
- E.J. BALLEISEN, *Business regulation – Volume I. The invention of the Modern Regulatory State*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2015.
- E.J. BALLEISEN, *Business regulation – Volume II. Regulatory Reform amid a Newly Global World*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2015.
- E.J. BALLEISEN, *Business regulation – Volume III. Taking Stock of Modern Business Regulation: a Versatile Methodological Toolkit*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2015.
- BANCA D'ITALIA, *Donato Menicbella. Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Roma, 1986.

- BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- P. BARATTA, *Alberto Beneduce e la costituzione e la gestione del CREDIOP e dell'ICIPU*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- M. BARENBERG, *The Political Economy of the Wagner Act: Power, Symbol, and Workplace Cooperation*, in *Harvard Law Review*, Vol. 106, No. 7 (May, 1993), pp. 1379-1496.
- G. BARONE, *Statalismo e riformismo nel primo dopoguerra: Nitti, Beneduce e la creazione dell'opera nazionale combattenti (1917-1923)*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- B.M. BARUCH, *American Industry in the War. A Report of the War Industries Board (March 1921)*, New York, Prentice-Hall Inc., 1941.
- G. BASSANI, *L'ordinamento economico corporativo*, in G. MORTARA, *La realtà economica*, Padova, Cedam, 1935.
- C. BEARD, *Making the Fascist State*, in *New Republic*, Vol. LVII (January 23, 1929), pp. 277-278.
- F. BELLI, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, in BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- A.A. BERLE, *Corporate Powers as Powers in Trust*, in *Harvard Law Review*, Vol. XLIV, No. 7 (May, 1931), pp. 1049-1074.
- A.A. BERLE, *For Whom Corporate Managers are Trustees: A Note*, in *Harvard Law Review*, Vol. XLV, No. 8 (June, 1932), pp. 1365-1372.
- A.A. BERLE, *La riforma bancaria*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- A.A. BERLE, G.C. MEANS, *Corporations and the Public Investor*, in *The American Economic Review*, Vol. 20, No. 1 (March, 1930), pp. 54-71.
- A.A. BERLE, G.C. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, The Macmillan Company, 1932.

- A.A. BERLE, G.C. MEANS, *Società per azioni e proprietà privata*, Torino, Einaudi, 1966.
- BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, *Il Sistema della riserva federale. Finalità e funzioni*, Milano, Cassa di risparmio delle province lombarde, 1969.
- T. BONAZZI, M. VAUDAGNA (a cura di), *Ripensare Roosevelt*, Milano, Franco Angeli, 1986.
- F. BONELLI, *Alberto Beneduce*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Vol. VIII (1966), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1966.
- F. BONELLI, *Protagonisti dell'intervento pubblico: Alberto Beneduce (1877-1944)*, in *Economia pubblica*, No. 3 (1974), adesso in A. MORTARA (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- F. BONELLI, *Alberto Beneduce, il credito industriale e l'origine dell'IRI*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- G. BOTTAI, *Economia e fascismo*, in *Critica fascista* (15 marzo 1928), pp. 101-102, adesso in A. PANICALI (a cura di), *Bottai: il fascismo come rivoluzione del capitale*, Bologna, Cappelli, 1978, pp. 128-131.
- G. BOTTAI, *Il corporativismo e la crisi economica*, in *Critica Fascista*, Anno X, No. 23 (1° dicembre 1932), adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, Vol. II, Firenze, Luciano Landi, 1980.
- G. BOTTAI, *Corporate State and NRA*, in *Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 4 (July, 1935), pp. 612-624.
- G. BOTTAI, *Il corporativismo italiano sul piano internazionale*, in *Il Diritto del Lavoro*, Vol. IX, Parte I (1935), pp. 89-102.
- G. BOTTAI, *Scritti* (a cura di R. Bartolozzi, R. Del Giudice), Cappelli Editore, 1965.
- G. BOTTAI, A. TURATI, *La carta del lavoro*, Roma, 1929, adesso in G. BOTTAI, *Scritti* (a cura di R. Bartolozzi, R. Del Giudice), Cappelli Editore, 1965.
- D.R. BRAND, *Corporatism and the Rule of Law: a Study of the National Recovery Administration*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.
- A. BRINKLEY, *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*, New York, Alfred A. Knopf, 1995.

- L. BRYSON, *Which Way America? Communism – Fascism – Democracy*, New York, The Macmillan Co., 1939.
- W. BROCK, *Welfare, democracy, and the New Deal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- G. BRUGUIER, *Dieci anni di dottrina economica corporativa*, in *Archivio di studi corporativi*, Vol. VIII, fasc. I (1937), pp. 65-96.
- M. BRUTTI, *Sulla convergenza tra studio storico e comparazione giuridica*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- J.M. BUCHANAN, *The Economic Constitution and the New Deal; Lessons For Late Learners*, in G.M. WALTON (ed. by), *Regulatory Change in an Atmosphere of Crisis: Current Implications of the Roosevelt Years*, Academic Press, New York, 1979.
- H. M. BURNS, *The American Banking Community and New Deal Banking Reforms 1933-1935*, Westport, Greenwood Press, 1974.
- A. CANTARO, D. LA ROCCA, *La cultura giuridica sulla riforma bancaria (1925-1940)*, in BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- G. CAPOGRASSI, *Saggio sullo Stato* (1918), ora in *Scritti minori*, Vol. I, Milano Giuffrè, 1950.
- G. CAPOGRASSI, *Studi sull'esperienza giuridica* (1932), adesso in ID., *Opere*, Vol. II, pp. 208-373, Milano, Giuffrè, 1959.
- G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto* (1937), adesso in ID., *Opere*, Vol. II, pp. 374-627, Milano, Giuffrè, 1959.
- G. CAPOGRASSI, *Opere*, 6 voll., Milano, Giuffrè, 1959.
- P. CAPPELLINI, *Scienza civilistica, 'rivoluzioni' industriali, analisi economica del diritto: verso una neopandettistica 'involontaria'?*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XV (1986), pp. 523-530.

- P. CAPPELLINI, *One way system? (A proposito di N. Irti, Codice civile e società politica e G. Vettori, a cura di, Persona e mercato - Lezioni)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXV (1996) pp. 515-522.
- P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVIII (1999), *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo I, pp. 175-292.
- A. CARACCILO (a cura di), *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra*, Bari, Laterza, 1992.
- F. CARLI, *La conversione di Keynes*, in *L'economia italiana*, Anno XXII, No. VI, (giugno 1937), pp. 507-509.
- S. CASSESE, *Corporazioni e intervento pubblico nell'economia*, in «*Quaderni storici delle Marche*», 1968, adesso in A. AQUARONE e M. VERNASSA (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974.
- S. CASSESE, *La preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, in *Storia contemporanea*, Anno V, No. 1 (marzo 1974), pp. 3-45.
- S. CASSESE, *Gli «statuti» degli enti Beneduce*, in *Storia contemporanea*, Anno XV, No. 5 (ottobre 1984), pp. 941-946.
- S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni '30*, in *Le istituzioni finanziarie degli anni trenta nell'Europa continentale*, Bologna, Il Mulino, 1982 e adesso in ID., *È ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche e imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, Roma, La Nuova Italia, 1987.
- S. CASSESE, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- S. CASSESE, *E' ancora attuale la legge bancaria del 1936? Stato, banche e imprese pubbliche dagli anni '30 agli anni '80*, Roma, La Nuova Italia, 1987.
- S. CASSESE, *Come è nata la Legge Bancaria del 1936*, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, 1988.
- S. CASSESE, *Il problema storico della Legge Bancaria*, in *Come è nata la Legge Bancaria del 1936*, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, 1988.
- S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010.

- A. CASTAGNOLI, *Le strategie industriali: elettricità e telecomunicazioni*, in V. CASTRONOVO, (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 1 – Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011.
- V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011.
- V. CASTRONOVO, *Un profilo d'insieme*, in ID. (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011.
- V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia – Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Piccola Biblioteca Einaudi, 2013.
- F. CATALANO, *New Deal e Corporativismo fascista di fronte alle conseguenze della "grande crisi". Discussioni storiografiche*, in *Il Movimento di liberazione in Italia*, Vol. 87, 1967, pp.
- G. CAZZETTA, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVIII (1999), *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo I, pp. 511-629.
- G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2007.
- G. CAZZETTA, *Costruire solidarietà. Storia e diritti, contesti e sistemi. (A proposito di S. Rodotà)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XLIV (2015), Tomo II, pp. 1057-1073.
- F. CESARINI, *Alle origini del credito industriale. L'IMI negli anni Trenta*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- F. CESARINI, *Le origini e la gestione dell'IMI*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- F. CESARINI, *Note sulla banca mista*, in *Rivista di storia economica*, fascicolo 2 (agosto 2015), pp. 289-294, Bologna, Il Mulino, 2015.
- W. CESARINI SFORZA, *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1942.
- W. CESARINI SFORZA, *Il Libro del lavoro e il nuovo diritto civile*, in ID., *Il corporativismo come esperienza giuridica*, pp. 269-277, Milano, Giuffrè, 1942.
- W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, Giuffrè, 1963.
- G. CHIODI, *Alfredo Rocco e il fascismo dello Stato totale*, in I. BIROCCHI, L. LOSCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascismo del regime (1918-1925)*, Roma, Roma Tre Press, 2015.

- G. CHIODI, *La funzione sociale del contratto: riflessioni di uno storico del diritto*, in F. MACARIO, M. MILETTI (a cura di), *La funzione sociale del diritto privato tra XX e XXI secolo*, Roma, Roma Tre Press, 2017.
- P. CIOCCA, *Donato Menichella*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Volume 73 (2009), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 2009.
- P. CIOCCA (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 6. L'IRI nella economia italiana*, Bari, Laterza, 2015.
- J.M. CLARK, *Social control of business – First Edition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1926.
- J.M. CLARK, *Social control of business – Second Edition*, New York-London, Whittlesey House, McGraw-Hill Book Company Inc., 1939.
- B.L. COHEN, *Is Fascism a Capitalist Product?*, in *The North American Review*, Vol. 238, No. 5 (November 1934), pp. 390-397.
- A. CONFALONIERI, *Banche miste e grande industria in Italia 1914-1933 – Volume I*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1994.
- V. CONSIGLIO, *Dell'intervento in economia*, in *L'economia italiana*, aprile 1934, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. II*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- S.R. COPE, *Commercial Banking Legislation and Control*, London, Macmillan, 1938.
- P. COSTA, *Widar Cesarini Sforza: 'illusioni' e 'certezze' della giurisprudenza*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. V-VI (1976-1977), *Itinerari moderni della proprietà*, Tomo II, pp. 1031-1095.
- P. COSTA, *Di che cosa fa storia la storia della giustizia? Qualche considerazione di merito*, in L. LACCHÈ, M. MECCARELLI (a cura di), *Storia della giustizia e storia del diritto: prospettive europee di ricerca*, Macerata, EUM, 2012.
- P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002.
- R. COSTI, *La legge bancaria del 1936*, in *Banca Impresa Società*, Anno XXXI, fasc. n. 3, 2012.
- R.D. CUFF, *The War Industries Board. Business-Government Relations during World War I*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1973.
- M.S. CULP, *Creation of Government Corporations by the National Government*, in *Michigan Law Review*, Vol. 33, No. 4 (February 1935), pp. 473-511.

- M.S. CULP, *Executive Power in Emergencies*, in *Michigan Law Review*, Vol. 31, No. 8 (June 1933), pp. 1066-1096.
- B. CUSHMAN, *Rethinking the New Deal Court. The structure of a Constitutional Revolution*, New York, Oxford University Press, 1998.
- M.A. D'AMBROSIO, *Natura giuridica ed economica della corporazione*, in *Studi in onore di R. Dalla Volta*, Firenze, Casa editrice poligrafica universitaria, 1936.
- L. D'ANTONE, *Da ente transitorio a ente permanente*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011.
- L. D'ANTONE, *L'architettura di Beneduce e Menichella*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011.
- D. DA EMPOLI, *Giuglielmo Masci*, in *Dizionario Biografico degli Italiani - Volume 71*, 2008.
- C.L. DEARING (et. al.), *The ABC of the NRA*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1934.
- G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, voll. I-II-III, Firenze, Luciano Landi, 1980.
- A. DEL BUTTERO, *La disciplina degli impianti industriali in Italia*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, II Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.
- L. DENNIS, *Fascism for America*, E.M. PATTERSON (ed. by), *Socialism, Fascism, and Democracy. Supplement of The Annals of the American Academy of Political Social Science*, Vol. 180 (July, 1935), pp. 62-73.
- H.S. DENNISON, J.K. GALBRAITH, *Modern Competition and Business Policy*, New York, Oxford University Press, 1938.
- J. DEWEY, *The Public and Its Problems*, New York, Henry Holt and Company, 1927.
- J. DICKINSON, *Major Issues Presented by the Industrial Recovery Act*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXIII, No. 7 (November, 1933), pp. 1095-1102.
- J. DICKINSON, *Il programma di Recovery*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- J.P. DIGGINS, *Filtration with Fascism: American Pragmatic Liberal and Mussolini's Italy*, in *The American Historical Review*, Vol. 71, No. 2 (January 1966), pp. 487-506.

- J.P. DIGGINS, *L'America, Mussolini e il fascismo*, Bari, Laterza, 1972.
- M. DI TOMMASO, M. TASSINARI, *Government and industry in the United States. The practices of the past and the debate on the political present*, in *L'industria*, Anno XXXV, No. 3 (luglio-settembre 2014), pp. 369-408.
- M. DORIA, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, in V. CASTRONOVO, (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 1 – Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011.
- A. DOSKOW, *The End of NRA Codes*, in *Historic Opinions of the United States Supreme Court (1935)*, pp. 486-521.
- A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- A. DUSO, *Introduzione all'edizione italiana*, in ID. (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- T. DUVE, *Global Legal History – A Methodological Approach*, in *Max Planck Institute for European Legal History – Research Paper Series*, No. 4, 2016.
- T. DUVE, *Storia giuridica globale e storia giuridica comparata. Osservazioni sul loro rapporto dalla prospettiva della storia giuridica globale*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- P. EINZIG, *The economic foundations of fascism*, London, Macmillan and Co., 1933.
- B. EMERSON, *The administration of constitutional conflict: structural transformations in American Public Law, 1877-1946*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XLVI, «Giuristi e Stato sociale», Tomo I (2017), pp. 385-415.
- D.R. ERNST, *Tocqueville's Nightmare: The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*, New York, Oxford University Press, 2016.
- D.R. ERNST & V. JEW (edited by), *Total War and the Law – The American Home Front in World War II*, Westport CT, Praeger, 2002.
- M. FAGGIOLI, *Sull'eccezionalità dell'America*, in *Atlante*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 20 dicembre 2012, [http://www.treccani.it/magazine/atlante/societa/Sull eccezzionalita dell America.html](http://www.treccani.it/magazine/atlante/societa/Sull%20eccezzionalita%20dell%20America.html).
- A.M. FALCHERO, *Stato e Mercato, i precedenti: dall'interventismo ai salvataggi degli anni Venti*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI – Vol. 1. Dalle origini al dopoguerra*, Bari, Laterza, 2011.

- A. FANFANI, *Declino del capitalismo e significato del corporativismo*, in *Giornale degli economisti e rivista di statistica*, Anno XLIX, No. 6 (giugno 1934) pp. 381-393.
- G. FARESE, *Istituzioni e cerchie finanziarie tra Italia e Stati Uniti: da Aldrich-Beneduce a Black-Menichella*, in *Le Carte e la Storia*, Fascicolo II (dicembre 2015), Bologna, Il Mulino, 2015.
- R. FAUCCI, *Dall'«economia programmatica» corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVIII, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo I, pp. 9-58.
- D. FAUSTO (a cura di), *Interventi pubblico e politica economica fascista*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche. Seconda edizione riveduta*, Torino, Unione tipografica editrice torinese, 1923.
- R. FERRETTI, *L'IRI durante il fascismo: struttura organizzativa, burocrazia e prassi amministrativa*, in *Amministrare*, Fascicolo 1, supplemento (2011), pp. 123-225.
- R. FERRETTI, *L'IRI nel sistema politico-amministrativo fascista*, in *Amministrare*, Fascicolo 1, supplemento (2013), pp. 109-249.
- C.E. FERRI, *Il valore economico della legislazione corporativa*, in *Il diritto del lavoro*, 1930, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. II*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- G. FERRI, *Teoria degli enti commerciali*, in *Diritto e pratica commerciale*, No. I, 1941, adesso *Lineamenti di una teoria degli enti commerciali*, in ID., *Scritti giuridici*, III, 1, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.
- O.P. FIELD, *The Status of a Private Corporation Organized Under an Unconstitutional Statute*, in *California Law Review*, Vol. XVII, No. 4 (May, 1929), pp. 328-356.
- O.P. FIELD, *The Constitutional Theory of the National Industrial Recovery Act*, in *Minnesota Law Review*, Vol. XVIII, No. 3 (February, 1934), pp. 269-295.
- O.P. FIELD, *Government Corporations: A Proposal*, in *Harvard Law Review*, Vol. XLVIII, No. 5 (March, 1935), pp. 775-796.
- E. FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà – Discorso inaugurale dell'anno accademico del Regio Istituto di scienze sociali "Cesare Alfieri" letto il 12 novembre 1922*, Firenze, Tipografia Galileiana, 1923.

- E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario*, 21-23 ottobre 1935, Firenze, Tipografia Mariano Ricci, 1936.
- M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990.
- P. FLORA, A. HEIDENHEIMER, *Lo sviluppo de Welfare State in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- G. FONDERICO, *Gli USA al salvataggio delle banche nella grande crisi del '29*, in *Mercato Concorrenza Regole*, Anno XIII, No. 3, Dicembre 2011.
- G. FONTANA, *La concorrenza sleale negli Stati Uniti d'America*, in *Studi in onore di R. Della Volta*, Firenze, Casa editrice poligrafica universitaria, 1936.
- E. FOSSATI, *New Deal. Il nuovo ordine economico di F.D. Roosevelt*, Cedam, Padova 1937.
- M. FOVEL, *L'individuo e lo Stato nell'economia corporativa*, in *Archivio di studi corporativi*, Fasc. I (1930), adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. I*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- L. FRANCK, *L'économie corporative fasciste en doctrine et en fait. Ses origines historiques et son évolution*, Gamber, (Paris, 1934), in ID., *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista* (a cura di Nicola Tranfaglia), Torino, Bollati Boringhieri, 1990.
- L. FRANCK, *Le tappe dell'economia italiana (gennaio 1939)*, in ID. *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista* (a cura di Nicola Tranfaglia), Torino, Bollati Boringhieri, 1990.
- L. FRANCK, *Evocations (dattiloscritto inedito datato marzo-aprile 1979)*, in ID. *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista* (a cura di Nicola Tranfaglia), Torino, Bollati Boringhieri, 1990.
- L. FRANCK, *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista* (a cura di Nicola Tranfaglia), Torino, Bollati Boringhieri, 1990.
- F. FRANKFURTER, *The Public and Its Government*, New Haven, Yale University Press, 1930.
- G. FRÉ, *Nuovi procedimenti e nuovi problemi in tema di società azionarie – I. L'autorizzazione preventiva per la costituzione e gli aumenti di capitale*, in *Rivista di diritto commerciale*, No. I, Vol. XXXIV, 1936, pp. 457-472.

- G. FRÉ, *Nuovi procedimenti e nuovi problemi in tema di società azionarie – II. La limitazione della distribuzione degli utili*, in *Rivista di diritto commerciale*, No. I, Vol. XXXIV, 1936, pp. 472-504.
- G. FRÉ, *Nuovi procedimenti e nuovi problemi in tema di società azionarie – III. La nuova disciplina delle aziende di credito*, in *Rivista di diritto commerciale*, No. I, Vol. XXXIV, 1936, pp. 577-607.
- E. FREUND, *Administrative Powers over Persons and Property. A comparative survey*, Chicago, The University of Chicago Press, 1928.
- L.M. FRIEDMAN, *Storia del diritto americano*, Milano, Giuffrè, 1995.
- L.M. FRIEDMAN, *A history of American law*, III Edition, New York, Simon & Schuster, 2005.
- M. FRIEDMAN, A.J. SCHWARTZ, *Il dollaro. Storia monetaria degli Stati Uniti (1867-1960)*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1979.
- A. FUSCO, *Corporativismo fascista e teoria economica*, in D. FAUSTO (a cura di), *Interventi pubblico e politica economica fascista*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- A. GAGLIARDI, *L'impossibile autarchia. La politica economica del fascismo e il Ministero scambi e valute*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006.
- A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- A. GAGLIARDI, *L'economia, l'intervento dello Stato e la «terza via» fascista*, in *Studi storici*, Anno 55, fasc. 1 (gennaio-marzo 2014), pp. 67-80.
- A. GAGLIARDI, *Tra tecnocrazia e progetto totalitario. Alberto Beneduce e il fascismo*, in G. VACCA, S. RICCI, *Architetti dello Stato Nuovo. Fascismo e modernità*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, 2018.
- M.F. GALLAGHER, *Government Rules Industry. A Study of NRA*, New York, Oxford University Press, 1934.
- J.K. GALBRAITH, *Il Nuovo Stato industriale*, Torino, Einaudi, 1968.
- F. GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capitalistica. Società per azioni, Stato e classi sociali*, Bologna, Zanichelli, 1974.
- F. GALGANO, *Proprietà e controllo della ricchezza: storia di un problema*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. V/VI (1976-1977), *Itinerari moderni della proprietà*, Tomo II, p. 681-701.

- F. GALGANO, *Il diritto privato tra codice e Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1978.
- F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia – Vol. IV, La concorrenza ed i consorzi*, Padova, Cedam, 1981.
- R. GALLI, *I sindacati industriali e lo Stato corporativo*, in *Economia: rivista di economia corporativa e di scienze sociali*, Anno X, Vol. IX, n. 4 (aprile 1932), pp. 401-416.
- N. GALLONI, *New Deal tra capitalismo e socialismo. Contributo a un dibattito sulla storia del capitalismo americano*, Roma, Bulzoni Editore, 1979.
- J.A. GARRATY, *The New Deal, National Socialism, and the Great Depression*, in *The American Historical Review*, Vol. 78, No. 4 (October, 1973), pp. 907-944.
- P. GASPARRI, *A proposito della dichiarazione IX*, in *Archivio di studi corporativi*, Vol. VIII, fasc. I (1937), pp. 97-107.
- A. GAUDENTI, S. DE SIMONE (a cura di), *Verso il corporativismo democratico*, Bari, Cacucci, 1951.
- W. GELLHORN, S.L. LINFIELD, *Politics and Labor Relations: An Appraisal of Criticisms of NLRB Procedure*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXIX, No. 3 (March, 1939), pp. 339-395.
- D. GHIRARDO, *Building New Communities. New Deal America and Fascist Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- M. GHIRON, *La concorrenza e i consorzi*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1949.
- M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla funzione della disciplina creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano – Vol. II Diritto Amministrativo*, Padova, Cedam, 1939.
- M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, Vol. 2, No. 5 (1949), pp. 105-119.
- M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- M.S. GIANNINI, *Aspetti giuridici della liquidità bancaria*, in *Atti del primo convegno internazionale del credito*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- M.S. GIANNINI, *A proposito di «Giampaolo Rossi, Gli enti pubblici»* (Bologna, Il Mulino, 1991) in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1993, pp. 222-225.

- J. GORDLEY, *Comparison, Law, and Culture: A Response to Pierre Legrand*, in *American Journal of Comparative Law*, Vol. LXV, *Special Issue* (2017), pp. 133-180.
- P. GRECO, *Corso di diritto bancario – II edizione*, Padova, Cedam, 1936.
- P. GRECO, *La nuova disciplina bancaria*, in *Rivista di diritto commerciale*, No. I, Vol. XXXIV, 1936, pp. 426-433.
- S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- P. GROSSI, *Il disagio di un 'legislatore' (Filippo Vassalli e le aporie dell'assolutismo giuridico)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVI, (1997), pp. 377-405.
- P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000.
- P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006.
- G. GUALERNI, *La politica industriale fascista – volume primo (1922-1935)*, Milano, Istituto Sociale Ambrosiano, 1956.
- G. GUALERNI, *Industria e fascismo: per una interpretazione dello sviluppo economico italiano tra le due guerre*, Milano, Vita e Pensiero, 1980.
- G. GUALERNI, *Mercati imperfetti. Il contributo di Francesco Vito al dibattito degli anni Trenta*, Milano, Vita e pensiero, 1988.
- F. GUARNIERI, *Battaglie economiche fra le due guerre (a cura di Luciano Zani)*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- C.A. GULICK JR., *Some Economic Aspects of the NIRA*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXIII, No. 7 (November, 1933), pp. 1103-1146.
- C. HAIDER, *Capital and Labor under Fascism*, New York, Columbia University Press, 1930.
- C. HAIDER, *The Italian Corporate State*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 46, No. 2 (June 1931), pp. 228-247.
- C. HAIDER, *Do We Want Fascism?*, New York, The John Day Company, 1934.
- C. HAIDER, *Pressure Groups in Italy and Germany*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 179, *Pressure Groups and Propaganda* (May, 1935), pp. 158-166.
- D. HAINES (ed. by), *Essays of the Law and the Practice of Governmental Administration. A volume in honour of F.J. Goodnow*, Baltimore, John Hopkins Press, 1935.

- N. HAKIM, *Continuità o rottura nella storia del pensiero giuridico? Esegesi, transtestualità e positivismo legalistico del Cours de Code Napoléon di Charles Demolombe*, in *Historia et Ius*, No. 12 (dicembre 2107), paper 2, pp. 1-28.
- R. HALE, *Rate Making and the revision of the Property Concept*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXII, No. 3 (March, 1922) pp. 209-216.
- A.L. HAMBY, *For the Survival of Democracy. Franklin Roosevelt and the World Crisis of the 1930s*, New York, Free Press, 2004.
- W.H. HAMILTON, *Affectation with Public Interest*, in *Yale Law Journal*, Vol. XXXIX, No. 8 (June, 1930), pp. 1089-1112
- J. HANNA, *The Securities Exchange Act of 1934*, in *California Law Review*, Vol. XXIII, No. 1 (November, 1934), pp. 1-29.
- J. HANNA, *The Securities Exchange Act as Supplementary of the Securities Act*, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 4, No. 2 (April 1937), pp. 256-268.
- E.W. HAWLEY, *Il New Deal e il problema del monopolio. Lo Stato e l'articolazione degli interessi nell'America di Roosevelt*, Bari, De Donato, 1981.
- E.W. HAWLEY, *La scoperta e lo studio di un «liberalismo corporativo»*, in M. VAUDAGNA (a cura di), *Il New Deal*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- F.A. VON HAYEK, *The road to serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944.
- F.E. HOSEN, *The Great Depression and the New Deal. Legislative Acts in Their Entirety (1932-1933) and Statistical Economic Data (1926-1946)*, Jefferson, NC, McFarland & Co., 1992.
- IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- P. H. IRONS, *The New Deal Lawyers*, Princeton, Princeton University Press, 1982.
- N. ISAACS, C.F. TAEUSCH, *The NIRA in the Book and in Business*, in *Harvard Law Review*, Vol. 47, No. 3 (January, 1934), pp. 458-478.
- B.A. JAVITS, *Business and the Public Interest. Trade Associations, the Anti-Trust Laws and Industrial Planning*, New York, The Macmillan Company, 1932.

- B.A. JAVITS, *The commonwealth of industry; the separation of industry and the state*, New York, London, Harper & Bros., 1936.
- H.S. JOHNSON, *The Blue Eagle, from Egg to Earth*, Garden City, N.Y., Doubleday, Doran & Co., 1935.
- I. KATZNELSON, *Fear Itself. The New Deal and the Origins of Our Time*. New York, Liveright Publishing Corporation, 2013.
- I. KATZNELSON, *The Borrowers – Putting New Deal in a Global Context*, in *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6 (November-December, 2016), pp. 159-163.
- J. M. KEYNES, *The end of laissez-faire*, London, Leonard & Virginia Woolf, 1926.
- B.S. KIRSH, *The National Industrial Recovery Act – An Analysis*, New York, Central Book Company, 1933.
- P.F. KJAER, *From the Crisis of Corporatism to the Crisis of Governance*, in P.F. KJAER, N. OLESEN (ed. by), *Critical Theories of Crises in Europe: From Weimar to the Euro*, London, Rowman & Littlefield, 2016.
- K.E. KLARE, *Judicial Deradicalization of the Wagner Act and the Origins of Modern Legal Consciousness, 1937-1941*, in *Minnesota Law Review*, Vol. 62, No. 3 (March, 1978), pp. 265-339.
- M.H. DE KOCK, *Central banking*, London, King, 1939.
- C.H. KOCH JR., *James Landis: The Administrative Process*, in *Administrative Law Review*, Vol. 48, Issue 3 (Summer 1996), pp. 419-433.
- T.C. KOHLER, *Models of Worker Participation: The Uncertain Significance of Section 8(a)(2)*, in *Boston College Law Review*, Vol. 27, No. 3 (May, 1986), pp. 499-552.
- R. KOSELLECK, *Il vocabolario della modernità. Progresso, crisi, utopia e altre storie di concetti*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- D.E. KYVIG, *The Road Not Taken: FDR, the Supreme Court and Constitutional Amendment*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 3 (Autumn, 1989), pp. 463-481.
- G. LA BELLA, *L'IRI nel dopoguerra*, Roma, Edizioni Studium, 1983.
- L. LACCHÈ, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013.

- L. LACCHÈ, *History & constitution: developments in European constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19th-20th centuries)*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2016.
- L. LACCHÈ, *Sulla Comparative legal history e dintorni*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- L. LACCHÈ, M. MECCARELLI (a cura di), *Storia della giustizia e storia del diritto: prospettive europee di ricerca*, Macerata, EUM, 2012.
- G. LAMPIS, *L'ordinamento bancario e le sue successive modificazioni*, in *Rivista di diritto pubblico*, Anno XXXI, No. I, 1939, pp. 43-53.
- S. LANARO, *Appunti sul fascismo "di sinistra". La dottrina corporativa di Ugo Spirito*, in A. AQUARONE, M. VERNASSA (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974.
- J.M. LANDIS, *Significance of Administrative Commissions in the Growth of the Law*, in *Indiana Law Journal*, Vol. 12, No. 6 (August, 1937), pp. 471-481.
- J.M. LANDIS, *Adress Before the Third Annual Eastern Law Student Conference, Catholic University of America, Washington, D.C., (20 March 1937)*.
- J.M. LANDIS, *The Administrative Process*, New Haven, Yale University Press, 1938.
- J.M. LANDIS, *Administrative Policies and the Courts*, in *Yale Law Journal*, Vol. 47, No. 4 (February, 1938), pp. 519-537.
- A. LANZILLO, *Per una teoria dell'intervento dello Stato*, in *Critica Fascista*, 1° settembre 1932, Anno X, n. 17, adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, Vol. II, Firenze, Luciano Landi, 1980.
- G. LEHMBRUCH, *Liberal Corporatism and Party Government*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 1 (April, 1977), pp. 91-126.
- W.E. LEUCHTENBURG, *La grande depressione in prospettiva comparativa*, in M. VAUDAGNA (a cura di), *Il New Deal*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- W.E. LEUCHTENBURG, *The Supreme Court Reborn. The Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt*, New York, Oxford University Press, 1995.

- D.E. LILIENTHAL, *Regulation of Public Utilities During the Depression*, in *Harvard Law Review*, Vol. XLVI, No. 5 (March, 1933), pp. 745-774.
- D.E. LILIENTHAL, *TVA: democracy on the march*, New York, Harper & Brothers, 1953.
- G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano. Modello istituzionale e indirizzi operativi: 1931-1936*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- G. LOMBARDO – V. ZAMAGNI, *L'Istituto Mobiliare Italiano 1931-1998*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- P. LOSCHE, *Movimento operaio e new deal*, in M. VAUDAGNA (a cura di), *Il New Deal*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- G. LOWELL FIELD, *The Syndical and Corporative Institutions of Italian Fascism*, New York, Columbia University Press, 1938.
- A.B. MAGIL, H. STEVENS, *The Peril of Fascism. The Crisis of American Democracy*, New York, International Publishers, 1938.
- O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo*, Voll. I e II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- B. MARCHETTI, *Pubblica Amministrazione e corti negli Stati Uniti. Il judicial review sulle amministrative agencies*, Padova, Cedam, 2005.
- M. MARSILLI LIBELLI, *Finanza Corporativa*, in *Studi in onore di R. Dalla Volta*, Firenze, Casa editrice poligrafica universitaria, 1936.
- G. MASCI, *Crisi economica ed economia corporativa*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, maggio 1934, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. II*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- J.L. MASHAW, *Creating the administrative constitution: the last one hundred years of American administrative law*, New Haven, Yale University Press, 2012.
- T. MAYER, *Discorso del Presidente dell'Istituto*, 5 dicembre 1931, ora riportato in G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano, Modello istituzionale e indirizzi operativi: 1931-1936*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- C. MCFARLAND, *Administrative Agencies in Government and the Effect Thereon of Constitutional Limitations*, in *Bar Association Journal*, Vol. 20, No. 10 (October, 1934), pp. 612-617, 623.
- T.K. MCCRAW, *Prophets of regulation*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1984.

- O.R. MCGUIRE, *Administrative Law and American Democracy*, in *American Bar Association Journal*, Vol. 25, Issue 2 (February, 1939), pp. 393-435.
- M. MECCARELLI, *I tempi ascrivibili tra esperienza giuridica e ricerca storica*, in *Le Carte e la Storia*, Anno XXIV, No. 2 (dicembre 2018), pp. 18-25.
- J.F. MEENAN, *Corporatism in Italy*, in *The Irish Monthly*, Vol. 64, No. 762 (December, 1936), pp. 793-802.
- G. MELIS, *La cultura dell'efficienza nell'amministrazione italiana dopo la prima guerra mondiale*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- G. MELIS (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- G. MELIS, *Le istituzioni italiane negli anni Trenta*, in ID., *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018.
- P. MELOGRANI, *Gli industriali e Mussolini. Rapporti tra Confindustria e fascismo dal 1919 al 1929*, Milano, Longanesi, 1972.
- P. MELOGRANI, *L'adesione di Beneduce al regime mussoliniano*, IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, La Nuova Italia, 1979.
- F. MESSINEO, *Postille sulla nuova legislazione bancaria – II. Istituti di credito e banche di «diritto pubblico»*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, Anno IV, No. I, (1937).
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, I Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, II Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – IV Credito e Assicurazione*, I Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946.

- R. MOLEY, *After Seven Years*, New York and London, Harper & Brothers Publishers, 1939.
- R. MOLEY, *The first New Deal*, New York, Harcourt, Brace & World, Inc., 1966.
- G.H. MONTAGUE, *Is NRA Fascistic?*, in E.M. PATTERSON (ed. by), *Socialism, Fascism, and Democracy. Supplement of The Annals of the American Academy of Political Social Science*, Vol. 180 (July, 1935), pp. 149-161.
- V. MORLEY, *Recollections – Vol. I*, New York, The Macmillan Company, 1917,
- A. MORTARA (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- G. MORTARA, *La realtà economica*, Padova, Cedam, 1935.
- L. MOSSA, *Stato del diritto del lavoro in Italia*, in *Nuova rivista di diritto commerciale, diritto dell'economia, diritto sociale*, Vol. IV, parte 1 (1951), pp. 104-116.
- P. NICHOLAS JR., *The Agency That Kept Going: The Late New Deal SEC and Shareholder Democracy*, in *The Journal of Policy History*, Vol. 16, No. 3 (2004), pp. 212-238.
- F.B. NICHOLS, *Answer to the Economists' Prayer*, in *The North American Review*, Vol. 238, No. 5 (November 1934), pp. 455-460.
- M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, Giuffrè, 1969.
- J.F.T. O'CONNOR, *The banking crisis and recovery under the Roosevelt administration*, Chicago, Callaghan and company, 1938.
- G. OLIVETTI, *Economia e Politica Sociale*, in *Politica sociale*, Anno I, Vol. I-II (aprile-maggio 1929).
- J.S. OLSON, *Saving Capitalism: The Reconstruction Finance Corporation and the New Deal, 1933-1940*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988.
- A.H. ONTHANK, *Come si fanno i codici*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- O. OTTONELLI, *Gino Arias (1879-1940) – Dalla storia delle istituzioni al corporativismo fascista*, Firenze, Firenze University Press, 2012.
- F. M. PACCES, *Costruire non chiacchierare (Risposta a Lanzillo)*, in *Critica Fascista*, 1 ottobre 1932, Anno X, n. 20, adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, vol. II, Firenze, Luciano Landi, 1980.

- F.M. PACCES, *Iri, interventi e Corporazioni*, in *Critica fascista*, Anno XVII, No. 16 (15 giugno 1939), adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, vol. III, Firenze, Luciano Landi, 1980.
- F.M. PACCES, *Alcuni aspetti della politica corporativa*, in *Critica fascista*, 15 ottobre 1942, Anno XX, n. 24, adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, vol. III, Firenze, Luciano Landi, 1980.
- A. PANICALI (a cura di), *Bottai: il fascismo come rivoluzione del capitale*, Bologna, Cappelli, 1978.
- L. PANITCH, *The Development of Corporatism in Liberal Democracies*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 1 (April, 1977), pp. 61-90
- F. PAOLONI, *L'autorizzazione per nuovi impianti industriali*, in *L'Economia italiana*, Anno XVII, No. 12 (dicembre 1932), pp. 658-661.
- G.U. PAPI, *Economia per piani ed economia corporativa*, in *Giornale degli economisti*, fasc. I, 1936, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. I*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- D. PARISI, *Francesco Maria Gerardo Vito*, in *Enciclopedia Italiana, Appendice VII, Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia* (2012), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 2012.
- H. PARKER WILLIS, *The Banking Act of 1933 in Operation*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXV, No. 5 (May 1935), pp. 697-724.
- M. PASETTI, *L'Europa Corporativa. Una storia transnazionale tra le due guerre mondiali*, Bologna, Bononia University Press, 2016.
- L. PASVOLSKY, *La politica monetaria americana e i suoi aspetti internazionali*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- K.K. PATEL, *The New Deal: a global history*, Princeton, Princeton University Press, 2016.
- E.M. PATTERSON (ed. by), *Socialism, Fascism, and Democracy. Supplement of The Annals of the American Academy of Political Social Science*, Vol. 180 (July, 1935).
- C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica: scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995.

- P. PELLICANO, *Sulla competenza degli organi corporativi in ordine alle norme economiche*, in *Archivio di studi corporativi*, Vol. VIII, fasc. II (1937), pp. 265-302.
- L. PHILLIPS SAWYER, *American Fair Trade. Proprietary Capitalism, Corporatism, and the 'New Competition' 1890–1940*, Cambridge University Press, 2018.
- F. PIGA, *La disciplina giuridica degli enti pubblici*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- H. PINNEY, *The Reconstruction Finance Corporation*, in *Brooklyn Law Review*, Vol. VIII, Issue 2 (December 1938), pp. 158-187.
- H. PINNEY, *The Legal Status of Federal Government Corporations*, in *California Law Review*, Vol. 27 (1939), pp. 712-736.
- A. PISANI MASSAMORMILE, *La Legge Bancaria e la struttura del sistema creditizio*, in M. PORZIO (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua "storia segreta"*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- M. PORZIO, *La legge bancaria del 1936*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1979.
- M. PORZIO (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua "storia segreta"*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- M. PORZIO, *La legge Bancaria: un tentativo di intervento globale sul mercato del credito*, in ID. (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua "storia segreta"*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- R. POUND, *Administrative agencies and the law*, New York, National Industrial Conference Board, 1946.
- D. PRETI, *Storia Economica Contemporanea*, II Edizione, Padova, Cedam, 2005.
- N. RANDERAAD, *Politiche pubbliche e totalitarismi. Le sfide delle amministrazioni negli anni Trenta*, in G. MELIS (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, pp. 109-119, Bologna, Il Mulino, 2008.
- G. RESTA, *La comparazione tra diritto e storia economica: rileggendo Karl Polanyi*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- R.S. RICE, *The Wagner Act: It's Legislative History and It's Relation to National Defense*, in *Ohio State Law Journal*, Vol. 8, No. 1 (1941), pp. 17-73.

- D.R. RICHBERG, *The Industrial Liberalism of Justice Brandeis*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXI, No. 7 (November, 1931), pp. 1094-1103.
- D.R. RICHBERG, *Government and Business Tomorrow. A Public Relations Program*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1943.
- D.R. RICHBERG, *My Hero: the indiscreet memoirs of an eventful but unheroic life*, New York, Putnam, 1954.
- M. RISPOLI FARINA, *Il controllo sull'attività creditizia. Dalla tutela del risparmio al dirigismo economico*, in M. PORZIO (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua "storia segreta"*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- M. RISPOLI FARINA, *Alberto Beneduce e la riforma del credito del 1936-1938*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- A. ROCCO, *Dall'economia liberale e socialista all'economia fascista della Carta del Lavoro*, in *Politica sociale*, Vol. VIII-IX, (1930).
- G. RODANO, *Il credito all'economia. Raffaele Mattioli alla Banca Commerciale Italiana*, Milano-Napoli, Riccardo Ricciardi Editore, 1983.
- S. RODOTÀ (a cura di), *Il controllo sociale delle attività private*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- B. ROGERS, *Libertarian Corporatism is not an Oxymoron*, in *Texas Law Review*, Vol. 94, No. 7 (June 2016), pp. 1623-1646.
- S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella Regia Università di Pisa. Letto il 4 novembre 1909*, Pisa, Tipografia Vannucchi, 1909.
- C.F. ROOS, *NRA Economic Planning*, Bloomington, The Principia Press, 1937.
- F.D. ROOSEVELT, *Address Accepting the Presidential Nomination at the Democratic National Convention in Chicago*, (July 2, 1932). APP Note: In the Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, this document is sub-titled, *I Pledge You—I Pledge Myself to a New Deal for the American People*. Online by G. PETERS, J.T. WOOLLEY, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=75174>

- F.D. ROOSEVELT, *Campaign Address on Progressive Government at the Commonwealth Club in San Francisco, California*, (September 23, 1932). Online by G. PETERS, J.T. WOOLLEY, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=88391>.
- F.D. ROOSEVELT, *Inaugural Address*, (March 4, 1933), Online by G. PETERS, J.T. WOOLLEY, *The American Presidency Project*, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/208712>
- F.D. ROOSEVELT, *On Our Way*, New York, The John Day Company, 1934.
- F.D. ROOSEVELT, *La nostra strada*, Milano, Bompiani, 1934.
- E.A. ROSEN, *Roosevelt and the Brain Trust: An Historiographical Overview*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 87, No. 4 (December, 1972), pp. 531-557.
- M. ROSENTHAL, *Review of Ira Katznelson's 'Fear Itself'*, in *Journal of Sociology & Social Welfare*, Vol. XL, No. 3 (September 2013), pp. 187-190.
- C. ROSSELLI, *La riforma corporativa spiegata agli industriali*, in *Giustizia e Libertà*, (19 ottobre 1934), adesso in ID., *Scritti economici sul fascismo*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004.
- C. ROSSELLI, *Scritti economici sul fascismo (a cura di Massimo Furiózzi)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004.
- E. ROSSI, *I padroni del vapore*, Bari, Laterza, 1955.
- A. SACHS, *La politica della National Recovery Administration ed il problema della pianificazione economica*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- A. SALTER, *The framework of an ordered society*, Cambridge University Press, 1933.
- M. SALVATI, *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in *Le Carte e la Storia*, Anno VIII, No. 2 (dicembre 2002), pp. 28-41.
- M. SALVATI, *The long history of corporatism in Italy: a question of culture or economics?*, in *Contemporary European History*, Vol. 15, No. 2 (2006), pp. 223–244.
- G. SALVEMINI, *Scritti sul fascismo – vol. II (a cura di N. Valeri e A. Merola)*, Milano, Feltrinelli, 1974.
- G. SALVEMINI, *Scritti sul fascismo – vol. III (a cura di R. Vivarelli)*, Milano, Feltrinelli, 1974.
- G. SALVEMINI, *Sotto la scure del fascismo*, in ID., *Scritti sul fascismo – vol. III (a cura di R. Vivarelli)*, Milano, Feltrinelli, 1974.

- A. SANTARELLI, *Dati e considerazioni intorno alla disciplina corporativa delle nuove iniziative industriali*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, Anno XLIX, Vol. XII, fasc. I (gennaio 1941), pp. 48-64.
- G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006
- V. SANTORO, *Separazione di gestioni tra credito a breve e a lungo termine. Profili storici della formazione del «principio»*, in M. PORZIO (a cura di), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua "storia segreta"*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- P. SARACENO, *Ventacinque anni di vita dell'Istituto per la Ricostruzione industriale*, in *Review of the economic condition in Italy*, IRI, Roma, 1959.
- P. SARACENO, *Salvataggi bancari e riforme negli anni 1922-1936*, in BANCO DI ROMA, *Banca e Industria fra le due guerre*, Vol. II – *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- P. SARACENO, *L'intervento dell'IRI per lo smobilizzo delle grandi banche 1933-1936*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- R. SARTI, *Fascism and the industrial leadership in Italy, 1919-1940; a study in the expansion of private power under fascism*, Berkeley, University of California Press, 1971.
- R. SARTI, *Fascismo e grande industria 1919-1940*, Milano, Moizzi Editore, 1977.
- R.E. SCHILLER, *The Era of Deference: Courts, Expertise, and the Emergence of New Deal Administrative Law*, in *Michigan Law Review*, Vol. 106, No. 3 (December 2007), pp. 399-442.
- R.E. SCHILLER, *Forging Rivals: Race, Class, Law, and the Collapse of Postwar Liberalism*, New York, Cambridge University Press, 2015.
- R.E. SCHILLER, *Administrative Law: Historical Origins of America's Administrative Exceptionalism*, in *The Judges' Book*, Vol. 1, Article 4 (2017), pp. 1-10.
- W. SCHIVELBUSCH, *3 New Deal. Parallelismi tra gli Stati Uniti di Roosevelt, l'Italia di Mussolini e la Germania di Hitler (1933-1939)*, Milano, Tropea, 2008.
- A.M. SCHLESINGER JR., *L'età di Roosevelt. L'avvento del New Deal: 1933-1934*, Bologna, Il Mulino, 1963.
- D.F. SCHMITZ, *The United States and fascist Italy, 1922-1940*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988.

- L. SCHULTZ BRESSMAN, *Schechter Poultry at the Millennium: A Delegation Doctrine for the Administrative State*, in *Yale Law Journal*, Vol. CIX (2000), pp. 1399-1441.
- H. SCHWEBER, *Lochner v. New York and the Challenge of Legal Historiography*, in *Law & Social Inquiry*, Vo. 39, Issue 1 (Winter 2014), pp. 242-274.
- M. SEDDA, *Il New Deal nella pubblicistica politica italiana dal 1933 al 1938*, in *Il Politico*, Vol. 64, No. 2 (Aprile-Giugno 1999), pp. 241-275.
- L.M. SEIDMAN, *The Dale Problem: Property and Speech under the Regulatory State*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 75, No. 4 (Fall 2008), pp. 1541-1600.
- E. SELIGMAN, *Problems under the Securities Exchange Act*, in *Virginia Law Review*, Vol. XXI, No. 1, (November, 1934), pp. 1-34.
- R. SHAW, *Fascism and the New Deal*, in *The North American Review*, Vol. 238, No. 6 (December 1934), pp. 559-564.
- W.L. SILBER, *Why Did FDR's Bank Holiday Succeed?*, in *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, Vol. 15, Issue 1 (July 2009), pp. 19-30
- J.S. SMITH, *A Concise History of the New Deal*, New York, Cambridge University Press, 2014.
- A. SOMMA, *Comparare ai tempi del fascismo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Anno XXXVI, No. 2 (dicembre 2006), pp. 417-434.
- A. SOMMA, *Comparazione giuridica, fine della storia e spoliticizzazione del diritto*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- A. SOMMA, *Stato del benessere o benessere dello Stato? Giustizia dello sociale, politiche demografiche e ordine economico nell'esperienza statunitense*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XLVI, «Giuristi e Stato sociale», Tomo I (2017), pp. 417-466.
- A. SOMMOVIGO, *Natura giuridica dei Consorzi obbligatori*, Genova, La Poligrafica Ligure, 1935.
- B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di «ente pubblico» nell'esperienza italiana*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXI (1992), pp. 311-338, Milano, Giuffrè, 1992.

- B. SORDI, *La resistibile ascesa del diritto pubblico dell'economia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. XXVIII (1999), *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo II, pp. 1032-1075.
- B. SORDI, *Comparative legal history: una combinazione fruttuosa?*, in M. BRUTTI, A. SOMMA (eds.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, Max Planck Institute for European Legal History, 2018.
- SOTTOCOMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, II Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.
- SOTTOCOMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, *La concertazione tecnica nell'industria*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, II Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.
- SOTTOCOMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, *Il processo di concertazione industriale, i Consorzi, i Gruppi, lo sviluppo delle situazioni monopolistiche nell'economia italiana*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente – II Industria*, I Relazione, II Volume, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.
- U. SPIRITO, *Il corporativismo come liberalismo assoluto e socialismo assoluto*, in C. CASUCCI (a cura di), *Il Fascismo, Antologia di scritti critici*, Bologna, il Mulino, 1961.
- U. SPIRITO, *I fondamenti dell'economia corporativa*, in *Nuova Antologia*, 15 febbraio 1930, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. I*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- U. SPIRITO, *Individuo e Stato nella concezione corporativa*, in *Atti del secondo convegno di studi sindacali e corporativi*, Ferrara 5-8 maggio 1932, Vol. I, Roma, Tipografia del Senato, 1932.
- U. SPIRITO, *L'iniziativa individuale*, in *Critica Fascista*, 15 dicembre 1932, Anno X, n. 24, adesso in G. DE ROSA, F. MALGERI (a cura di), *Giuseppe Bottai e "Critica fascista"*, vol. II, Firenze, Luciano Landi, 1980.
- U. SPIRITO, *Economia programmatica*, in *Archivio di studi corporativi*, fasc. III, 1932, adesso in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo – Vol. I*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.

- U. SPIRITO, *Il Corporativismo*, Firenze, Sansoni, 1970.
- T.J. ST. ANTOINE, *How the Wagner Act Came to Be: A Prospectus*, in *Michigan Law Review*, Vol. 96, No. 8 (August, 1998), pp. 2201-2211.
- R. STEFANELLI (a cura di), *Banca e società nell'Italia contemporanea. Il caso dell'IMI*, Bari, De Donato, 1977.
- H.A. STEINER, *The Fascist Conception of Law*, in *Columbia Law Review*, Vol. XXXVI, No. 8 (December, 1936), pp. 1267-1283.
- H.A. STEINER, *Fascist Italy's New Legislative System*, in *The American Political Science Review*, Vol. 33, No. 3 (June, 1939), pp. 456-465.
- B. STERNESHER, *Rexford Tugwell and the New Deal*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 1964.
- I. STOLZI, *Comunità, proprietà e progetto corporativo: un'ipotesi di confronto tra Enrico Finzi e Sergio Panunzio*, in A. MAZZACANE, A. SOMMA, M. STOLLEIS (a cura di), *Korporativismus in den sudeuropaischen Diktaturen – Il Corporativismo nelle dittature sudeuropee*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2005.
- I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.
- I. STOLZI, *Fascismo e cultura giuridica*, in *Studi storici*, Anno 55, No. I (gennaio-marzo 2014), pp. 139-154.
- I. STOLZI, *Private, Public and Collective: the Twentieth Century in Italy from Fascism to Democracy*, in M.R. MADSEN & C. TORNHILL (a cura di), *Law and the Formation of Modern Europe. Prospective from the Historical Sociology of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- I. STOLZI, *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. XLVI, Giuffrè, 2017.
- I. STOLZI, *Alfredo Rocco: lo Stato autoritario di masse*, in G. VACCA, S. RICCI (a cura di), *Architetti dello Stato nuovo. Fascismo e modernità*, pp. 53-74, Roma, Treccani Istituto della enciclopedia italiana, 2018.
- V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali: interpretazioni e discussioni*, in *Le carte e la storia*, Anno VII, n. I, 2001.
- P. SYLOS LABINI, *La politica economica del fascismo. La crisi del '29*, in *l'Astrolabio*, Anno III, No. 7 (15 aprile 1965), pp. 32-34, e adesso in *Moneta e Credito*, Vol. 67, No. 265 (2014), pp. 47-54.
- R. TETI, *Codice civile e regime fascista. Sull'unificazione del diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1990.

- N. THOMAS, *European Legislation for Industrial Peace*, in *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 1 (October, 1937), pp. 91-102.
- W.L. THORP, *La politica economica internazionale*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- J. THURSTON, *Government Proprietary Corporations - I*, in *Virginia Law Review*, Vol. XXI, No. 4 (February 1935), pp. 351-396.
- J. THURSTON, *Government Proprietary Corporations - II*, in *Virginia Law Review*, Vol. XXI, No. 5 (March 1935), pp. 465-503.
- H.J. TILY, *Il mondo degli affari e la NRA*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- J.E. TRACY, A. BRUNSON MACCHESNEY, *Securities Exchange Act of 1934*, in *Michigan Law Review*, Vol. XXXII, No. 8 (June 1934), pp. 1025-1068.
- N. TRANFAGLIA, *Introduzione*, in L. FRANCK, *Il corporativismo e l'economia dell'Italia fascista (a cura di Nicola Tranfaglia)*, Torino, Bollati Boringhieri, 1990.
- G.P. TRIFONE, *Dallo Stato di diritto al diritto dello Stato: giusformalismo e fascismo*, Torino, Giappichelli, 2019.
- R.G. TUGWELL, *The Industrial Discipline and the Governmental Arts*, New York, Columbia University Press, 1933.
- R.G. TUGWELL, *The battle for democracy*, New York, Columbia University Press, 1935.
- R.G. TUGWELL, *Nuova energia all'agricoltura*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- R.G. TUGWELL, H. HILL, *Our economic society and its problems*, New York – Chicago, Harcourt, Brace and Company, 1934.
- P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963.
- F. VASSALLI, *Il diritto di proprietà, Relazione al primo congresso giuridico italiano nell'ottobre del 1932*, in *Studi giuridici*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1960.
- M. VAUDAGNA, *Corporativismo e New Deal. Integrazione e conflitto sociale negli Stati Uniti (1933-1941)*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1981.

- M. VAUDAGNA (a cura di), *Il New Deal*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- T. WEBER, *Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times. The case of America*, New York, The Viking Press, 1923.
- L. VILLARI, *Nuovi documenti storici sulla nascita dell'IRI*, in IRI, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI – Caserta, 11 novembre 1983*, Roma, Edindustria, 1985.
- P. VITALE, *Pubblico e privato nell'ordinamento bancario*, Milano, Giuffrè, 1977.
- F. VITO, *I sindacati industriali e lo Stato*, in *Economia: rivista di economia corporativa e di scienze sociali*, Anno X, Vol. IX, No. 3 (marzo 1932), pp. 251-279.
- F. VITO, *Lo Stato corporativo e i sindacati industriali*, in *Economia: rivista di economia corporativa e di scienze sociali*, Anno X, Vol. X, No. 1 (luglio 1932), pp. 54-62.
- F. VITO, *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi*, Seconda Edizione Rifatta, Milano, Giuffrè, 1932.
- F. VITO, *Mercato imperfetto ed economia corporativa*, Milano, Vita e pensiero, 1933.
- F. VITO, *I nuovi indirizzi di politica economica negli Stati Uniti d'America*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, Anno XLII, Vol. V, fasc. III (maggio 1934), pp. 370-391.
- F. VITO, *Politica economica e sociale corporativa*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, Anno XLV, Vol. VIII, fasc. IV (luglio 1937), pp. 569-583.
- F. VITO, *I sindacati industriali. Consorzi e gruppi*, III Edizione, Milano, Giuffrè, 1939.
- H.A. WALLACE, *America Must Choose – The Advantages of Nationalism, of World Trade and of a Planned Middle Course*, New York, 1934.
- H.A. WALLACE, *New Frontiers*, New York, Reynal & Hitchcock, 1934.
- G.M. WALTON (ed. by), *Regulatory Change in an Atmosphere of Crisis: Current Implications of the Roosevelt Years*, Academic Press, New York, 1979.
- J. WANG, *Imagining the Administrative State: Legal Pragmatism, Securities Regulation, and New Deal Liberalism*, in *The Journal of Policy History*, Vol. 17, No. 3 (2015), pp. 257-293.

- H.F. WARD, *The Development of Fascism in the United States*, in E.M. PATTERSON (ed. by), *Socialism, Fascism, and Democracy. Supplement of The Annals of the American Academy of Political Social Science*, Vol. 180 (July, 1935), pp. 55-61.
- W.G. WELK, *Fascist Economic Policy and the NRA*, in *Foreign Affairs*, Vol. 12, No. 1 (October 1933), pp. 98-109.
- W.G. WELK, *Fascist Economy Policy; an Analysis of Italy's Economic Experiment*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1938.
- B.J. WILDER (ed.), *The Securities and Exchange Commission (SEC): Background, Issues, Bibliography*, New York, Novinka, 2003.
- J.Q. WHITMAN, *Of Corporatism, Fascism and the First New Deal*, in *American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, Issue 4 (Fall 1991), pp. 747-778.
- L. WOLMAN, *I lavoratori e la NRA*, in A. DUSO (a cura di), *Economia e istituzioni del New Deal. Radiografia di un'esperienza nelle riflessioni dei suoi protagonisti*, Bari, De Donato, 1980.
- E. ZAGARI, *Introduzione*, in O. MANCINI, F. PERILLO, E. ZAGARI, *La teoria economica del corporativismo*, Vol. I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982.
- L. ZANI, *Fascismo, autarchia, commercio estero. Felice Guarnieri un tecnocrate al servizio dello «Stato nuovo»*, Bologna, Il Mulino, 1988.

ELENCO DEGLI ATTI NORMATIVI E DELLE SENTENZE CITATE

Regio decreto-legge 13 novembre 1931, n. 1398, «Costituzione dell'Istituto mobiliare italiano».

Legge 16 giugno 1932, n. 834, «Disposizioni riguardanti la costituzione ed il funzionamento di consorzi tra esercenti uno stesso ramo di attività economica».

Legge 12 gennaio 1933, n. 141 «Delega al governo dei poteri per sottoporre ad autorizzazioni in nuovi impianti industriali».

Regio decreto-legge 23 gennaio 1933, n. 5, «Costituzione dell'Istituto per la ricostruzione industriale, con sede in Roma».

Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, «Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia».

Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 376, «Esercizio del credito mobiliare da parte di istituti di diritto pubblico».

Regio decreto-legge 16 aprile 1936, n. 1296, «Norme circa i Consorzi volontari di produzione o di vendita».

Regio decreto 28 maggio 1936, n. 957, «Norme complementari e di attuazione del R. decreto-legge 12 marzo 1936-XIV, n. 376, per quanto riflette l'Istituto Mobiliare Italiano ed il Consorzio per sovvenzioni su valori industriali, e modificazione dei relativi statuti»

Regio decreto-legge 24 giugno 1937, n. 905, «Norme per l'organizzazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale».

Regio decreto-legge 24 giugno 1937, n. 906, «Provvedimenti finanziari relativi all'industria siderurgica nella quale è interessato l'Istituto per la Ricostruzione Industriale».

Legge 7 marzo 1938, n. 141, «Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 12 marzo 1936-XIV, n. 375, contenente disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia».

Reconstruction Finance Corporation Act, «*An Act to provide Emergency Financing Facilities for Financial Institutions, to Aid in Financing Agriculture, Commerce, and Industry, and for Other Purposes*», January 22, 1932.

Amendments Reconstruction Finance Corporation Act, «*An Act to Authorize the Reconstruction Finance Corporation to Subscribe for Preferred Stock and Purchase the Capital Notes of Insurance Companies, and for Other Purposes*», June 10, 1933.

Amendments Reconstruction Finance Corporation Act, «*An Act to Amend the Reconstruction Finance Act, as Amended, to Provide for Loans to Closed Building and Loan Associations*», June 14, 1933.

Bank Holiday Proclamation, «*A Proclamation by the President of the United States of America Bank Holiday, March 6-9, 1933, Inclusive*», March 6, 1933.

Emergency Banking Relief Act, «*An Act to Provide Relief in the Existing National Emergency in Banking, and for Other Purpose*» March 9, 1933.

Bank Holiday Proclamation, «*A Proclamation by the President of the United States of America Reopening of Bank*», March 10, 1933.

Securities Act, «*An act to provide full and fair disclosure of the character of securities sold in interstate and foreign commerce and through the mails, and to prevent frauds in the sale thereof, and for other purposes*», May 27, 1933.

Banking Act, «*An Act to Provide for the Safer and More Effective Use of the Assets of Banks, to Regulate Interbank Control, to Prevent the Undue Diversion of Funds into Speculative Operations, and for Other Purposes*», June 16, 1933.

National Industrial Recovery Act, «*An Act to Encourage National Industrial Recovery, to Foster Fair Competition, and to Provide for the Construction of Certain Useful Public Works, and for Other Purposes*», June 16, 1933.

Securities and Exchange Act, «*An act To provide for the regulation of securities exchanges and of over-the-counter markets operating in interstate and foreign commerce and through the mails, to prevent inequitable and unfair practices on such exchanges and markets, and for other purposes*», June 6, 1934.

National Labor Relations Act, «*An act to diminish the causes of labor disputes burdening or obstructing interstate and foreign commerce, to create a National Labor Relations Board, and for other purposes*», July 6, 1935.

Banking Act, «*An Act to Provide for the Sound, Effective, and Uninterrupted Operation of the Banking system, and for Other Purpose*», August 23, 1935.

Administrative Procedure Act, «*An Act to improve the administration of justice by prescribing fair administrative procedures*», June 11, 1946.

Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905).

Nebbia v. New York, 291 U.S. 502 (1934).

Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. 388 (1935).

A.L.A. Schechter Corp. v. United States, 295 U.S. 495 (1935).

Jones v. Securities & Exchange Commission, 298 U.S. 1 (1936).

