

~~100~~
~~9~~
~~1~~

395

3

6

CARLO ALBERTO BIGGINI

LA REALTÀ DELLO STATO
E I SUOI ORGANI

Estratto da "Studi Ssassaresi"
1935 XIII

GALLIZZI - SASSARI - 1935 XIII

CARLO ALBERTO BIGGINI

LA REALTÀ DELLO STATO
E I SUOI ORGANI

Estratto da "Studi Sassaresi"
1935 XIII

GALLIZZI - SASSARI - 1935 XIII

Uno studio del Falchi intorno a « La realtà dello Stato »⁽¹⁾ m'induce a riesaminare alcune soluzioni di questioni e di problemi in esso contenute, che, mirando a determinare, attraverso una critica filosofico-giuridica l'intima natura e realtà dello Stato e il rapporto tra Stato ed organi, possono essere non esatte o precise da un punto di vista più strettamente giuridico.

Ad ammettere nella sua pienezza la tesi della statalità del diritto ostano due tendenze, che il Falchi opportunamente esamina nel loro fondamento critico: vi è da un lato la visione delle somiglianze fra quella forma di associazione umana che si chiama Stato e le altre, che dal gruppo parentale arcaico vanno alle moderne forme sindacali e corporative, vi è da un altro lato la tendenza che, derivando il diritto o da principî inerenti alla coscienza umana o da semplici interferenze inter-individuali, considera l'intervento statale come non necessario per la generazione del diritto, come qualche cosa di sopraggiunto e ne nega con ciò stesso il carattere di necessità e di immanenza come forma del vivere sociale e con ciò stesso la sua realtà.

Ciò che conferisce alla prima posizione antistatalista una superiorità di fronte alle posizioni individualistiche è la concezione della norma giuridica come generata dal bisogno dell'associazione, come sorgente da reali esigenze sociali, e non come espres-

⁽¹⁾ Estratto dagli Atti della Società Ligustica di Scienze e Lettere, Pavia, 1932.

sione di pure esigenze individuali o di diritti anteriori al vivere sociale ed a cui garanzia e tutela la società stessa sia liberamente creata.

Ma nel fondo dell'una e dell'altra dottrina giace, come del resto in fondo ad ogni dottrina individualista, che non può giungere alla società politica senza passare per la via del contratto, il disconoscimento dello Stato, come momento ed aspetto necessario e naturale del vivere umano.

Esamina, perciò, il Falchi il fondamento dell'individualismo, che rinnova continuamente nella storia delle dottrine politiche il vecchio insegnamento dei sofisti e che ha per sbocco logico o l'anarchismo o il dispotismo, e attraverso questa sua critica alle dottrine individualiste scorge un atteggiamento assai ampio del pensiero giuridico, i cui diversi aspetti non sono riconducibili ad un'unica derivazione culturale. Ma la sorgente comune vi è tuttavia: il dubbio nelle vecchie posizioni concettuali troppo spesso dommatiche, la reazione a costruzioni tradizionali non criticamente vagliate e portate, per la preoccupazione di non smentire una dommatica ritenuta intangibile, a conseguenze assurde.

Il Falchi vede l'inizio di tale atteggiamento nell'affermazione del Brinz dei diritti senza soggetto, esamina la teoria del Duguit, che si avvolge nel dilemma dello Stato come complesso di organi o come somma di individui contraenti e che arrestandosi alla constatazione che nella società politica vi sono solo governanti e governati e che tutto il diritto pubblico non è che il regolamento del loro reciproco rapporto nega lo Stato come ente o realtà a sè. È la visione degli individui, della loro somma, nella loro doppia e antitetica posizione, come sudditi e come potere, e non quella del tutto, nella cui unità soltanto si risolve l'antitesi.

Sostanzialmente uguale la posizione del Kelsen, che vuol costruire una teoria dello Stato, indipendentemente da ogni altra valutazione, come sintesi di puri concetti giuridici e che designando lo Stato come puro ordinamento giuridico lo riduce ad un complesso di norme e di rapporti. C'è l'unità concettuale dello Stato, che viene anzi riaffermata come unica sorgente del diritto di fronte alla concezione del diritto istituzionale, ma questa unità,

questo complesso di norme e di rapporti non potrà costituire una entità che non sia semplicemente concettuale, ma reale, ossia capace di una volontà e di un'attività, il che è indispensabile per pensare lo Stato come soggetto della sovranità. Ci si dovrà pur sempre chiedere chi abbia posto in essere le norme, che costituiscono lo Stato e siccome esse non possono sorgere da un ente reale che è stato negato, nè da una persona fittizia o concettuale, che non le può produrre, e che non è che l'astrazione della loro totalità, il pensiero le vedrà ancora derivare dagli individui.

Avremo poi modo, precisando le conseguenze e i risultati giuridici di questa critica, di esaminare altre concezioni, sostanzialmente identiche e riconducibili ad uno stesso fondamento, della dottrina, specie tedesca ed italiana: per ora desideriamo solo fissare il preciso pensiero del Falchi, per il quale la volizione statale si forma nella coscienza collettiva, ove la colgono quegli organi che seguono la volontà dello Stato. Essi la manifestano appunto in quanto essa già esiste: perciò l'universalità dei cittadini non è l'oggetto dell'attività statale, ma il soggetto che vuole attuare i propri fini. Per questo i governanti e i funzionari sono obbligati dagli atti di sovranità che essi emanano, appunto perchè li emanano in nome dell'ente sovrano, che obbliga organi e cittadini.

Vedremo in seguito le conseguenze giuridiche di questa concezione e quali riflessi abbia sulla teoria degli organi, ma è certo che qui lo Stato non è più la somma componibile e scomponibile degli individui, fondata sul fragile accordo, ma è la realtà trascendente che comprende l'individuo senza soffocarlo e gli conferisce quella autonomia conforme ai suoi fini, senza della quale non sarebbe possibile una coesistenza sociale.

È la realtà dello Stato che non può percepirsi se non la si pone prima e al di sopra degli individui per esigenza etica e per necessità naturale: e la società umana, come momento di un divenire spirituale ed esistente per natura, ne è il presupposto indispensabile.

E precisati alcuni concetti su gli organi e il potere, il Falchi, chiedendosi quale sia il soggetto originario di quella potestà che

i governanti e i funzionari esercitano temporaneamente, quale sia l'ente che la possiede perpetuamente come proprio attributo, afferma che il popolo, inteso come universalità dei cittadini, come corpus mysticum, come coetus consociatus e non come semplice aggregazione o giustapposizione di individui, è non soltanto elemento costitutivo dello Stato, ma lo Stato stesso. La sovranità è suo attributo, la sua stessa potestà di volere, potestà di dirigere e costringere i suoi componenti verso i propri fini, e il governo, inteso come complesso di istituzioni e di persone incaricate di questa direzione, n'è l'organo, ossia il mezzo o strumento.

Ma il popolo in quanto unità sociale e spirituale, che si esprime nell'unità di volere che lo rende sovrano rispetto ai singoli e gl'imprime il carattere di organismo politico. Ossia nello Stato la collettività, come dato naturale originario, non si annulla, ma per comuni utilità e, più tardi, per la visione di comuni origini e finalità generali, diventa unità. Così la coesione naturale si cementa e si converte in unità spirituale, veramente indissolubile ed inscindibile, e questa comunione di storia, di idee e di fini si concreta in unità di volere, cui necessariamente corrisponde, appunto come inerente al volere, quella potestà di attuazione di fronte a tutti, in che consiste essenzialmente la sovranità.

Concezione che il Falchi opportunamente precisa attraverso un esame del rapporto tra Stato ed organi e della giuridicità come immanente in ogni volizione statale, realtà dello Stato che egli riafferma non solo di fronte a quanti, in un ritorno giusnaturalistico, più o meno lo riducono ad una somma di individui consenzienti od ai governanti od agli organi, empiricamente, ma anche di fronte a chi lo riduce ad un complesso di relazioni rette dalla norma o dalla forza, puro fenomenismo, sia esso espressione di un dommatico normativismo o di uno schematismo formale, che vuole ridurre la vita politica e giuridica all'attività economica.

II

Questo studio del Falchi anche se condotto con criteri filosofico-giuridici non è trascurabile da un punto di vista strettamente giuridico, sia che esso si riguardi per una più precisa determinazione della reale natura dello Stato o per un esame, sia pure ristretto ad alcuni degli aspetti più caratteristici e giuridicamente rilevanti, della posizione degli organi nello Stato e dei loro possibili rapporti giuridici.

Non è di oggi questa posizione del Falchi (1): la sua concezione dello Stato, quale abbiamo sia pure brevemente ed imperfettamente delineata, fondata sopra la distinzione dello Stato dai suoi organi, lo porta a combattere quegli stessi giuristi che, pur essendo nettamente orientati verso una visione realistica dello Stato si che non solo non lo confondono con la pluralità degli individui o con i loro rapporti o con le norme che li regolano, ma anzi lo intendono come unità a sè, oggettiva e concreta, affermano che l'organo dello Stato è lo Stato stesso e che con lo Stato esso si immedesima.

Ora questa affermata identità di organi e Stato giova per il Falchi solo ad adombrare la *presunzione* di coincidenza, su cui si fonda ogni ordinamento politico e giuridico, fra la volontà degli organi e la volontà dello Stato. Presunzione indispensabile, necessaria, per spiegare la normale attività dello Stato e il valore stesso della legge, come manifestazione della sua volontà, perchè tutta la vita politica altrimenti dovrebbe risolversi in una

(1) Vedi soprattutto *I fini dello Stato e la funzione del potere*, Sassari, 1914.

serie di interventi collettivi diretti, tanto numerosi e frequenti quanto lo sono gli atti legislativi, giurisdizionali ed amministrativi. Intervento collettivo assurdo, se inteso come normale, neppure realizzabile nelle democrazie pure e negli ordinamenti politici a base comiziale, perchè anche le assemblee legiferanti o giudicanti sono esse stesse organi, la cui manifestazione di volontà trae pur sempre valore dalla presunta coincidenza. Presunzione dunque, per il Falchi, *generalmente* conforme alla realtà, ma non *necessariamente*.

Posizione, quindi, questa del Falchi che può avere anche un vero e proprio valore giuridico, solo però che si esamini e si riesca a determinare bene il rapporto che viene ad instaurarsi, non solo da un punto di vista astratto ma anche concreto, tra lo Stato e i suoi organi.

Se in genere i giuspubblicisti, sia pure con particolari interpretazioni e modificazioni, hanno attinto dal Gierke il concetto di organo e identificandolo rigidamente con lo stesso Stato hanno dimenticato che per lui al disopra degli organi esiste l'unità reale, la consociazione (*verbände*), fornita per sua natura di tutti i requisiti per esplicare una potestà di volere, bisogna evitare di perdere di vista, volendo determinare l'unità reale, la realtà dello Stato, la posizione giuridica degli organi, ossia la loro natura essenza e caratteri e il loro rapporto con lo Stato.

Dire che tutta la potestà dello Stato passa nelle mani dei governanti, senza determinare dove rimanga accampato lo Stato dopo questa investitura e come esso stesso non svanisca, insieme al suo potere, in questo passaggio, o affermare che l'organo dello Stato è lo Stato stesso, senza spiegare la reciproca posizione degli organi sia pure giungendo alla dimostrazione, errata secondo noi, di uno Stato che si contrappone a sè stesso nelle sue diverse concentrazioni organiche, o precisare una distinzione tra Stato ed organi, senza stabilire il relativo rapporto giuridico, significa avere della realtà dello Stato e dei suoi organi una nozione giuridicamente inesatta o quanto meno non sufficientemente ed esaurientemente chiara e capace di soddisfare le molteplici questioni che si presentano allo studioso in ordine a questo fondamentale problema della scienza del diritto pubblico.

III

A parte la questione che organo dello Stato sia l'ufficio o il funzionario, si che si attribuiscono all'ufficio e non al funzionario o al funzionario e non all'ufficio alcune specifiche qualità e si viene, quindi, a concepire lo Stato stesso in maniera diversa ⁽¹⁾, anche perchè prescindiamo dall'altra questione, agitata in dottrina, se l'organo identificato con l'ufficio possa attuare la volontà dello Stato o abbia esso stesso bisogno di qualcuno capace di volere e di agire per suo conto ⁽²⁾, ammettiamo che organi, almeno limitatamente al problema oggetto del nostro studio, siano tanto gli uffici quanto le persone e che le persone siano elemento costitutivo degli organi.

E l'ammettiamo, pur comprendendo come questa interpretazione possa costituire deviazione dal principio che organi siano gli uffici ⁽³⁾, poichè per noi il problema fondamentale è quello di vedere come distinguendo lo Stato dai suoi organi lo Stato possa

⁽¹⁾ Vedi GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, 1887, 623 seg. e 707; HATSCHKEK, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, 1930, I, p. 27; GIESE, *Deutsches Staatsrecht*, 1930, p. 26; ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, 1913, p. 262 segg.; CAVAGLIERI, *Gli organi esterni dello Stato* in Riv. Ital. Scienze Giurid., 1912, p. 97 e segg. e p. 113; DONATI, *La persona reale dello Stato* estr. Riv. Diritto Pubblico, 1921, 12 e segg. Il ROMANO (*Corso di diritto costituzionale*, 1931, p. 105 e segg.) afferma che organi siano gli uffici, ma che possano e debbano considerarsi organi anche le persone.

⁽²⁾ FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, 1923, p. 221; CAVAGLIERI, cit., p. 113; DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, 1931, I, p. 97; COMBA, *Organo e rappresentanza nella dottrina degli enti collettivi*, 1931, p. 18; soprattutto ampiamente KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, 1923, p. 524 e segg.

⁽³⁾ In questo senso e con seria indagine ESPOSITO, *Organo ufficio e soggettività dell'ufficio*, Padova, 1932, p. 3 e segg.

venire egualmente a contatto con i terzi, quale posizione rivestano i suoi organi, quale sia la loro natura giuridica.

Non è importante soltanto vedere come lo Stato, in quanto ente unitario, possa venire in contatto con altri enti e porsi accanto ad altri soggetti di diritto, ma anche esaminare la posizione degli organi alla stregua dell'ordinamento interno di esso.

Difatti si determina l'organo e la sua posizione, non tanto indagando che cosa sia il singolo organo e quale il suo significato nella vita dello Stato, quanto studiando la complessa organizzazione dello Stato e il reciproco rapporto tra Stato ed organi: ossia la natura dell'organo si deve caratterizzare in rapporto alla natura dello Stato.

Analizzando la effettiva posizione degli organi nello Stato e quale rapporto intercorra tra la loro esistenza e quella dello Stato, tra la loro attività e quella statale, si determina pure la realtà dello Stato da un punto di vista giuridico: i rapporti reciproci tra gli organi e quelli con i terzi dei singoli organi vengono dopo, presuppongono quel rapporto, quella effettiva posizione, ne dipendono strettamente e vanno caratterizzati solo in funzione di questa posizione e di questo rapporto.

Spesso si giustifica il concetto di organo e si determina la sua posizione nello Stato solo per dare allo Stato una volontà propria e reale oltre che giuridica: volontà che si ritrova o identificando l'organo con la persona titolare, anche se tale fondamento non si vuole esplicitamente ammettere, o identificando l'organo con l'ufficio indipendentemente dalla persona titolare, ossia l'organo con lo Stato (*).

(*) ROMANO, op. cit. e *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, 1898, p. 62 e segg.; RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, 1911, I, p. 166, 167 e 170 e *Istituz. di diritto pubblico*, 1932, p. 172; CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, p. 47-49; FORTI, *Diritto Amministrativo*, parte generale, 1931, I, p. 210 e *Studi e questioni di diritto amministrativo*, 1906; DE VALLES, *Competenza e ufficio* in studi in onore di Ranelletti, I, 1931, specie, p. 327; LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, 1911, I, p. 365; YELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 1922, p. 540-41, 559, 563; CARRÉ DE MALBERG, *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, II, p. 286, 305 e 312. Con perfetta conseguenza e logicità di criteri giuridici DONATI, op. cit., p. 12-14 e segg.

E in conseguenza di questi non chiari concetti si afferma, senza indagare la vera realtà giuridica dello Stato e dei suoi organi, che non esiste Stato fuori degli organi, che tolti gli organi lo Stato in nulla consiste e nel nulla cade, che solo attraverso gli organi lo Stato riesce a manifestare in modo immediato la sua volontà, che gli organi stanno allo Stato come la parte al tutto: affermazioni che esprimono concetti di notevole valore giuridico, ma che non riescono a determinare la reale posizione giuridica degli organi nello Stato e, quindi, la natura e la realtà dello Stato stesso.

Anzi fanno perdere di vista, così poste e non dimostrate, quell'intima essenza, propria della natura dell'organo, ch'è di manifestare, secondo una certa e precisa competenza a lui assegnata dall'ordinamento giuridico statale, la volontà dello Stato e soltanto questa volontà.

Essenza e natura dell'organo che stanno a dimostrare, in quanto con esso lo Stato riesce a manifestare in modo immediato la propria volontà, come gli organi riguardino non tanto l'esistenza quanto l'attività dello Stato, a meno che non si voglia ammettere che gli organi e soltanto gli organi caratterizzino ciò che è essenziale allo Stato (*), ossia negare che oltre gli organi vi siano altri elementi essenziali, e quindi costitutivi, dello Stato. Concetto che non abbiamo posto a fondamento del nostro ragionamento perchè inaccettabile per quelle ragioni che più ampiamente vedremo e per quella concezione dello Stato che ritrova la realtà sociale e giuridica di esso prima e indipendentemente dagli organi.

(*) Per certi aspetti DUGUIT, *Les transformations du droit public*, 1913 e poi in *Leçons de droit public général*, 1926 ed ora *Traité de droit constitutionnel*, 1926; secondo un diverso orientamento di pensiero e con rigorose argomentazioni giuridiche DONATI, op. cit.

IV

Con l'affermazione che gli organi riguardano non tanto l'esistenza quanto l'attività dello Stato intendiamo, però, dire soltanto come l'esistenza dello Stato debba ricercarsi in qualche cosa di più complesso e di più permanente di quel che non sono gli organi, anche se concepiti nel loro insieme come unitaria organizzazione dello Stato. Ed anzi neghiamo che l'organo sia soltanto essenziale all'attività dello Stato e non alla sua esistenza e che siano esistiti degli Stati senza organi, nei quali tutti i poteri spettavano in proprio ad individui e collettività che li esercitavano per conto proprio, come si è recentemente affermato (1).

L'organo, riguardato da questo punto di vista, ch'è poi il solo giuridicamente valido non solo per intendere la realtà dello Stato e la posizione degli organi, ma anche la necessaria distinzione giuridica dello Stato dagli organi, è essenziale alla esistenza dello Stato non meno che alla sua attività: sia perchè lo Stato si manifesta nei suoi organi, si attua in essi ed attraverso essi, e quindi agisce, solo in quanto esiste, e vuole esistere, con quella determinata forma, con quella corrispondente struttura organizzativa, sia perchè non vi può essere concreta esistenza ed attività dello Stato che non sia contemporaneamente esistenza ed attività degli organi suoi, sia, infine, perchè lo Stato, prima di potere concretamente agire, deve esistere in una data forma ed organizzazione, ossia deve avere degli organi per esistere ed agire con quella organizzazione ed attraverso quella forma, da lui volute e create.

(1) Vedi Esposito, op. cit., p. 10 e p. 50.

Questo, tuttavia, non significa identificare lo Stato coi suoi organi o ritrovare la realtà e l'esistenza dello Stato negli organi, ma anzi significa determinare come la volontà unitaria dello Stato, che poi si realizza attraverso gli organi, non sia confondibile con quella degli organi stessi.

Ma tanto meno si può, quindi, dire che siano esistiti degli Stati senza organi o che siano in via logica ammissibili Stati senza organi: anche quando i poteri che oggi sono esercitati da organi dello Stato erano propri del monarca non si poteva dire da un punto di vista giuridico che il monarca e le altre persone ed amministrazioni non fossero organi. Fu un errore il credere e l'affermare che nel passaggio dal regime assoluto al regime costituzionale si siano posti limiti giuridici allo Stato, quando in realtà si ponevano all'organo: errore derivato dall'identificazione del monarca con lo Stato e dal concetto dell'esistenza di uno Stato senza organi. Anche in tale regime, in tale Stato, principe, classi dominanti e gruppi sociali non hanno esercitato il potere in nome e per conto proprio che da un punto di vista empirico e politico, non giuridico.

Un problema è l'esistenza dello Stato per l'esistenza dell'organo ed un altro è la natura dell'organo e la sua identificazione con lo Stato: identificazione da un punto di vista giuridico formale in quanto la volontà degli organi è sempre volontà dello Stato, ma possibilità, da un punto di vista logico giuridico, e quindi reale e sostanziale, di una separazione dello Stato dagli organi.

L'identificazione di Stato ed organi giova, come si è detto, solo ad adombrare una presunzione di coincidenza fra la volontà dello Stato e la volontà degli organi e a spiegare la normale attività dello Stato: ma al di fuori e al disopra degli organi esiste l'unità reale e sociale, la collettività, il popolo nella sua unità spirituale e nella sua formazione storica, che si esprime in quell'unità di volere che, dando vita ad un ordinamento giuridico ed imprimendogli il carattere di organismo politico, crea lo Stato.

E gli organi, appunto, manifestano quella volontà dello Stato, che già esiste: ed organi, governanti e funzionari, sono obbligati

dagli atti di sovranità, che essi emanano, perchè li emanano in nome del soggetto Stato, che vuole attuare i propri fini.

Non c'è in alcun organo dello Stato una potestà politica e quindi, una volontà giuridica, che non riposi sopra un complesso di forze sociali perduranti, che non sia espressione del consenso collettivo, che non perduri quanto questo consenso e che non cessi col venir meno di esso.

Questo ci spiega perchè ogni organo, e quindi ogni potere, sia necessariamente temporaneo: perchè ogni potere tragga quella volontà di potenza, e quindi quella possibilità di manifestarsi attraverso atti giuridici, ch'è il segno della sua vitalità, dal consenso sociale inteso come atteggiamento psicologico e storico della collettività statale, non come accordo contrattuale o come volontà atomisticamente manifestata dai singoli.

E quando lo Stato muta il contenuto del suo volere, quando la sua volontà si dirige verso altri fini, non può non creare organi adatti a tradurla in azione: ossia lo Stato con la sua volontà rivoluzionaria o riformatrice muta ordinamenti ed organi, i quali sono, quindi, espressione di un determinato momento storico coincidente sempre con un concreto ordinamento statale.

Ciò che è immanente e che non muta è l'ente dal quale traggono origine gli organi e gli ordinamenti, è la necessità, insita nella stessa natura dello Stato, che vi siano sempre organi adatti ed ordinamenti capaci di manifestare la volontà e la potestà statale.

Difatti il mutamento della struttura e di determinati organi dello Stato, è solo un mutamento maggiore o minore della sua forma, della sua costituzione, del suo ordinamento giuridico.

Nei periodi normali della vita dello Stato non è positivamente facile distinguere la volontà dello Stato dalla volontà dell'organo, ma la distinzione, anche se concettuale, esiste dal punto di vista logico giuridico. E quando l'organo o la persona investita del potere eccede i limiti di quella volontà statale, dalla quale trae attribuzioni e competenze, o quando l'attività e volontà dell'organo non corrisponde più al mutato atteggiamento della coscienza collettiva, alla nuova volontà statale, allora la

distinzione è sensibilmente, oltre che giuridicamente, percepibile, poichè vediamo lo Stato o far rientrare l'organo entro i limiti dell'ordinamento giuridico obiettivo o mutare, in maniera più o meno profonda, la propria struttura costituzionale.

Ma questi aspetti meglio si vedranno precisando ancora alcune altre caratteristiche giuridiche dell'organo in rapporto alla natura e realtà dello Stato.

V

La distinzione tra Stato ed organi, sempre limitatamente ai concetti da noi esposti, e così intesa, si presta ad altre considerazioni giuridiche. La volontà suprema ed unitaria dello Stato in senso formale rimane sempre la stessa, ma da un punto di vista sostanziale è chiaro che essa muta, tanto che diverso si presenta attraverso il tempo il contenuto di essa volontà: ed è proprio questo diverso contenuto che fa sorgere e mutare più o meno rapidamente nel corso storico gli organi, e con gli organi le persone, le funzioni, le competenze.

Mentre, quindi, la permanenza degli organi è relativa, e la loro mutevolezza non solo non impedisce ma anzi riafferma la continuità dello Stato, quello che non muta e resta sempre lo stesso nella sua volontà unitaria, nella sua esistenza, nella sua realtà, è lo Stato.

La distinzione dello Stato dagli organi, almeno come da noi è stata intesa, non può, però, implicare, come ora vedremo, e come già in parte abbiamo lasciato intendere, che si debba parlare di Stato ed organo come di unità giuridiche distinte, di soggettività giuridica dell'organo di fronte alla soggettività giuridica dello Stato.

La dottrina in genere, identificando rigorosamente lo Stato con gli organi e non ammettendo, quindi, distinzione qualsiasi, giunge facilmente a negare personalità giuridica e soggettività agli organi (¹), ed anche se alcuni autori hanno voluto affermare per

(¹) LABAND, *Staatsrecht*, cit. I, p. 365 e segg.; JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 559; MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1924, II, p. 143; ROMANO, *Organi costituzionali*, cit., p. 39 e segg. e *Corso di diritto costituz.* cit., p. 106; RANELLETTI, *Principi*, cit., p. 173-176. Però non nel senso come cita ESPOSITO, *Organo*, etc., cit., p. 29, come identificazione dell'organo con l'ufficio, e in genere l'ufficio, ma in base ad una più organica concezione giuridica del rapporto tra Stato ed organo, come si rileva dal pensiero degli autori citati.

certi organi statali la personalità, o una quasi personalità, o una soggettività, oppure hanno voluto risolvere il problema non in astratto, ma in base a ciascun singolo diritto positivo ⁽²⁾, in realtà negano che si possa parlare di soggettività degli organi e, quindi, di un vero e proprio rapporto giuridico tra lo Stato e gli organi.

Invece recentemente si è sostenuto, attraverso un'ampia critica ed una logica ricostruzione scientifica ⁽³⁾, che Stato ed organo sono distinte entità giuridiche soggettive, e che non solo si può parlare di attività dello Stato distinta dall'attività dell'organo e di attività dell'organo distinta da quella statale, sulla base di una distinzione tra l'esistenza dello Stato e l'esistenza dell'organo, ma anche di Stato ed organi come soggetti di doveri distinti e, quindi, di una distinzione tra la soggettività dello Stato e la soggettività dell'organo.

Lo Stato manifesta giuridicamente come persona una sua volontà ed una attività che può essere identica per contenuto a quella manifestata nel suo interno dai suoi organi, ma che giuri-

⁽²⁾ Vedi bibl. in ESPOSITO, op. cit., p. 30 e 31. Però lo STEIN (*Handbuch der Verwaltungslehre*, 1888, p. 36 e segg.) affermando la personalità per alcuni uffici statali si riferisce ad alcuni particolari aspetti e caratteristiche del diritto pubblico tedesco.

Veramente erronea la concezione di vedere la personalità solo in alcuni organi, specie quelli costituzionali, come in ROSSI (*I principi fondamentali della rappresentanza politica*, 1894, I, n. 136), in quanto essendo proprio quelli che costituiscono ed individualizzano lo Stato, che esprimono più immediatamente la stessa volontà dello Stato, devono essere necessariamente per la stessa concezione giuridica dello Stato privi di personalità; nel nostro senso ROMANO, *Organi costituz.*, cit., p. 23 e 45 e *Corso di diritto costituz.*, cit.; RANELLETTI, *Principi etc.*, cit., p. 175-176.

La teoria di una speciale personalità, di una quasi personalità, di una personalità imperfetta, sostenuta specialmente dal GIERKE, *Genossenschaftstheorie*, cit., p. 169 e segg., è oggi superata dalla dottrina e non avrebbe poi alcuna rilevanza giuridica in ordine agli organi e alla loro posizione nello Stato.

È così pure insufficiente il concetto di una soggettività distinta dalla personalità (vedi per es. CRISCUOLI, *La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo*, 1910, p. 60 e segg., *I conflitti di potere*, 1908, p. 23 e DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organ.*, cit., I, p. 131) anche se si vuole ammettere, il che è assai discutibile da un punto di vista scientifico, una soggettività senza personalità.

⁽³⁾ ESPOSITO, op. cit., specie pag. 45 e segg.

dicamente è attività di soggetto diverso e distinto ⁽⁴⁾. Anche se le due volontà sono identiche non si tratta mai di una sola volontà ma di due volontà dall'identico contenuto, con diverso campo d'azione: la volontà e l'azione dello Stato vale nell'ordinamento generale dello Stato e in quello internazionale, la volontà e l'azione dell'organo esiste solo nell'ordinamento interno della persona statale ⁽⁵⁾.

L'organo, insomma, ha individualità giuridica entro lo Stato, non fuori di esso: non è quindi soggetto in diritto internazionale e nell'ordinamento generale dello Stato, in cui vuole ed agisce solo lo Stato come persona unitaria, di cui esso è organo e nel cui interno esso opera. Ma la sua soggettività va affermata entro l'organizzazione statale, in modo che possano intercedere fra gli organi tutti i possibili rapporti giuridici ⁽⁶⁾.

Concezione che per le argomentazioni già svolte, e per quello che avremo modo ora di precisare più ampiamente, non può essere accettata perchè criticamente non fondata e perchè giuridicamente contraria alla realtà e natura stessa dello Stato.

Anche prescindendo dal problema, che abbiamo detto essere fuori dell'oggetto della nostra indagine, se organi siano le persone o gli uffici e se si possa identificare l'organo con l'ufficio, dobbiamo subito osservare che se si afferma che l'organo ha individualità giuridica entro lo Stato e non fuori di esso, ossia non è soggetto in diritto internazionale e nell'ordinamento generale dello Stato, ma entro l'organizzazione statale, si deve ammettere che tale soggettività, anche quando fosse dogmaticamente ammissibile, dovrebbe risultare riconosciuta dallo stesso Stato, come avviene per tutte le persone giuridiche di diritto interno, che non sono mai soggetto di diritto internazionale.

Ma lo Stato, sia come ordinamento generale che come organizzazione, è un ordinamento giuridico che riduce ad unità più sog-

⁽⁴⁾ ESPOSITO, op. cit., p. 75.

⁽⁵⁾ ESPOSITO, op. cit., p. 75-76.

⁽⁶⁾ ESPOSITO, op. cit., p. 77-78.

getti: ossia il soggetto di diritto sta all'ordinamento giuridico, come la parte sta al tutto. E poichè soggetto di diritto vuol dire centro di riferimento di attività giuridicamente qualificate, ogni ordinamento giuridico, come unità e totalità a sè stante, è costituito da una pluralità di soggetti, centri appunto di attività giuridiche qualificate: soggetti che sono termini di relazioni giuridiche interne all'ordinamento, solo ed in quanto dall'ordinamento stesso riconosciuti.

Quindi ogni rapporto si svolge tra parti all'interno dell'ordinamento stesso, ma non si può affermare che un rapporto giuridico si svolga fra l'ordinamento come unità, specie quando questo ordinamento è lo Stato, e un elemento, che si vorrebbe ritenere come soggetto giuridico, che ne faccia parte.

Ma ammesso che gli organi abbiano una volontà giuridica propria, e vedremo in quale senso è propria, il solo possesso di una volontà giuridicamente rilevante è sufficiente ad una vera soggettività di diritto? E per essere soggetto giuridico è sufficiente essere soltanto soggetto di dovere giuridico oppure è necessario essere pure e contemporaneamente soggetto di diritto soggettivo? Domande che sorgono dalla stessa affermazione di una generica soggettività degli organi e dallo stesso modo d'intendere questa soggettività nei rapporti con lo Stato.

E siccome per noi non è possibile parlare di veri rapporti giuridici tra gli organi e tanto meno di un vero e proprio rapporto giuridico tra lo Stato e l'organo, ma di un rapporto stabilito dal diritto oggettivo e che, per discendere dalla stessa natura giuridica dello Stato e dell'ordinamento suo, si svolge internamente come manifestazione di volontà giuridica dello Stato e come vita e svolgimento dell'ordinamento giuridico.

E questi rapporti saranno giuridici per i loro effetti e riflessi, ma come rapporti tra Stato ed organo e tra organi non lo saranno se non impropriamente: onde perchè questi rapporti interni tra gli organi in generale, e tra gli organi costituzionali in particolare, possano intercorrere non è giuridicamente necessario, per la natura dello Stato e del proprio ordinamento unitario e

sovrano, che gli organi abbiano soggettività, individualità o personalità giuridica.

Del resto è l'ordinamento giuridico statale che, senza bisogno di creare nei propri organi una soggettività, ma assegnando ad essi una determinata e limitata competenza, ed il concetto di competenza è quello che deve rimanere alla base di quel rapporto giuridico oggettivo che abbiamo brevemente fissato, regola implicitamente il rapporto tra Stato ed organo e tra organi.

VI

Oltre la natura e le caratteristiche dello Stato e dell'organo, oltre le conseguenze, giuridicamente inammissibili, cui si perverebbe ad attribuire soggettività agli organi ⁽¹⁾, ci sono altre argomentazioni non prive di rilevanza giuridica e dirette ad affermare e dimostrare non solo come gli organi non abbiano nè personalità, nè soggettività giuridica, ma anche come sia possibile distinguere lo Stato dagli organi senza per questo attribuire agli organi una soggettività.

In genere la dottrina ⁽²⁾ nega, come abbiamo visto, una soggettività e personalità agli organi, però non sul fondamento, da noi posto, di una distinzione logico-giuridica tra lo Stato e i suoi organi, ma anzi sul fondamento di una rigorosa identificazione formale e sostanziale tra Stato ed organo.

Così l'affermare che la personalità degli organi negherebbe la personalità e la unità dello Stato e che la personalità degli organi contraddirebbe alla constatazione che gli organi non hanno fini propri ed esplicano attività solo in vantaggio dello Stato, sono argomentazioni di decisivo valore giuridico anche indipendentemente dal concetto che il rapporto tra Stato ed organo sia di identificazione. Anzi l'argomentazione che l'organo non può avere personalità, ossia che gli organi non possono essere molte persone, perchè lo Stato identico ad esse non potrebbe essere più una sola persona, e che l'attività degli organi non può giuridicamente riferirsi ad essi come a personalità distinte perchè non potrebbe contemporaneamente riportarsi allo Stato come persona

⁽¹⁾ Vedi per alcuni svolgimenti più ampi ROMANO, *Organi costituzionali*, cit., p. 43 e segg.; RANELLETTI, *Principi*, cit., p. 174 e segg.

⁽²⁾ Vedi precedenti citazioni.

unitaria, è giuridicamente comprensibile solo che si parta non dal presupposto della identificazione tra Stato ed organo, tra attività dello Stato ed attività dell'organo, ma dal presupposto opposto, cioè dal concetto di distinzione tra Stato ed organo.

Altrimenti la teoria della identificazione, pur negando giustamente la soggettività dell'organo, dovrebbe ammetterla, se non altro per non esporsi alle critiche, contestabili ed erronee solo ponendosi dal nostro punto di vista, che l'attività dell'organo non è immediatamente attività statale, che vi è volontà statale che non si manifesta e non si esplica attraverso organi, che vi sono atti dello Stato che non sono atti di nessun organo ⁽³⁾.

Difatti affermare che lo Stato non è gli organi, che esso ha vita e attività anche fuori e prima degli organi, che ha caratteri propri, che è soggetto che li trascende, ha valore giuridico solo ed in quanto si precisi, come noi abbiamo precedentemente cercato di fare, che cosa sia e in che cosa consista questa vita ed attività dello Stato fuori e prima degli organi: ossia si può affermare una vera distinzione giuridica tra Stato ed organo, corrispondente alla loro natura e posizione, solo negando, contemporaneamente al rapporto di identificazione, la soggettività dell'organo, poichè lo Stato come volontà costituzionale obbiettiva e perdurante, come volontà politica che crea per agire il diritto, in quanto forma della sua attività, si distingue dagli organi, ma ogni volontà ed attività dello Stato giuridicamente rilevante deve svolgersi ed esprimersi attraverso gli organi, ogni volontà ed attività dello Stato è fuori e prima degli organi in senso assoluto, in quanto ogni organo è subordinato e soggetto al volere dello Stato ed attinge il proprio limitato potere dalla volontà statale, ma non in senso relativo in quanto lo Stato sin dal suo primo sorgere, esistere ed affermarsi come unitario volere, crea i propri organi, vuole ed agisce attraverso gli organi, riconosce come proprio il volere degli organi.

Non sono poi immaginari, teorici, politici, e, in quanto tali, non mai preoccupanti il giurista, come si è voluto affermare ⁽⁴⁾,

⁽³⁾ Vedi ESPOSITO, op. cit., p. 38.

⁽⁴⁾ ESPOSITO, op. cit., p. 39.

i pericoli che si presenterebbero per la unità dello Stato a voler riconoscere negli organi soggettività giuridica, distinta personalità e poteri di supremazia: sono pericoli concreti, pratici, giuridici e, quindi, politici, e proprio perchè politici preoccupanti il giurista, che sia degno di questo nome e conscio della sua funzione. Una siffatta concezione dell'organo, dotato di propria personalità giuridica e di un potere di supremazia, non potrebbe non avere diretta rilevanza nella struttura e nell'ordinamento politico e giuridico dello Stato: non si avrebbe l'unità politica e giuridica della sovranità statale. Ed anche ammesso che ogni organo soggettivamente inteso abbia una parte del potere statale, non l'intero, poichè altrimenti quell'organo s'identificherebbe veramente con lo Stato in quanto non potrebbe non essere lo Stato stesso, tale parte del potere statale è attribuzione dello Stato all'organo, attribuzione di competenza che non crea mai in rapporto allo Stato soggettività: solo nei limiti di questa attribuzione di competenza, conforme al concreto ordinamento dello Stato, l'organo può dirsi, difatti, portatore od investito di una pubblica potestà.

Errato è poi l'affermare, per sostenere la soggettività degli organi, che ciascun organo dello Stato ha finalità e scopi specificamente suoi, e che se tali fini propri solo con limitazione si possono attribuire agli organi, solo con pari limitazione si può dire che abbiano fini propri gli Stati ⁽⁵⁾.

Anzitutto i fini di ciascun organo dello Stato non possono essere da un punto di vista giuridico fini propri dell'organo, poichè sono quegli stessi fini, e soltanto quelli, che lo Stato si propone appunto di raggiungere attraverso gli organi: e se è vero che gli organi hanno i fini che ad essi impone lo Stato, non può essere vero che siano gli organi che determinano a quali fini debba tendere lo Stato. Non è lo Stato che ha i fini degli organi, ma gli organi che hanno i fini dello Stato: esso i fini li determina liberamente ed autonomamente, da sè stesso ed in sè stesso, con la sua assoluta volontà, solo che per svolgerli e realizzarli ha bisogno degli organi.

⁽⁵⁾ ESPOSITO, op. cit., p. 41.

Onde già da questa argomentazione si vede non solo che gli organi hanno i fini dello Stato e soltanto quelli e, quindi, non fini propri, ma anche come la distinzione tra Stato ed organi appa- risca logicamente e giuridicamente fondata e nel suo reale valore proprio negando agli organi una pretesa soggettività.

Inoltre non si può mettere sopra uno stesso piano giuridico il fine limitato dell'organo con il fine proprio dello Stato: il fine dell'organo è limitato da una volontà che non è mai la sua, il fine dello Stato è limitato, se una volontà libera e assoluta può così concepirsi, dalla sua stessa volontà. Questo, del resto, spiega per- chè lo Stato e non l'organo abbia fini propri, perchè l'organo non possa concepirsi come soggetto giuridico: difatti per essere sog- getto giuridico non basta che l'organo persegua solo i fini dello Stato, ma bisogna che abbia in sè stesso il proprio fine, come lo Stato.

Infine ogni discussione sui fini dello Stato è giuridicamente oziosa, poichè i fini propri dello Stato, lungi dall'essere limitati, sono per la natura stessa dello Stato, illimitati: lo Stato non ha limiti nella scelta dei propri fini ed uno Stato limitato nei propri fini sarebbe giuridicamente un assurdo. Lo Stato è potenza poli- tica, è volontà di potenza: se muta il contenuto del suo volere sovrano, la sua volontà non può non dirigersi verso altri fini. Uno Stato limitato nei propri fini non sarebbe uno Stato, poichè la scienza giuridica non può ammettere uno Stato limitato nella sua sovranità, nella sua volontà: quando uno Stato non sovrana- mente vuole, e nega quindi la propria intima ed eterna natura, quando non sente la propria volontà di potenza, è uno Stato che rinuncia a vivere e si avvia a morire.

Quindi non solo l'organo non ha, come lo Stato, un fine pro- prio^(*), ma non ha neppure un fine illimitato, poichè non ha una propria ed indipendente volontà, ma la volontà dello Stato, non un proprio e distinto potere, ma il potere dello Stato, che nell'organo diventa attribuzione o sfera di competenza.

(*) Proprio relativamente ai diversi momenti della vita politica e storica dello Stato.

VII

Cadono, perciò, molte delle argomentazioni, certamente le fondamentali, portate a sostegno della soggettività dell'organo⁽¹⁾, ma nello stesso tempo, negandosi l'identificazione fra Stato ed organi, almeno nel modo e con quei concetti e finalità come l'ha voluta generalmente intendere la dottrina⁽²⁾, si viene a precisare, proprio da un punto di vista giuridico, la distinzione fra Stato ed organo.

Esistenza e potere degli organi presuppongono esistenza e potere dello Stato, gli organi costituenti, costituzionali, gli altri organi statali, postulano che preesista uno Stato, che senza uno Stato nessuno di questi organi, per fondamentale che sia, potrebbe esistere, che tutti derivano il potere dalla costituzione fundamen- tale dello Stato, sicchè tutti sono allo Stato in rapporto di con- dizionato a condizione⁽³⁾.

Ma è, appunto, questa preesistenza logico-giuridica dello Stato, questo stretto rapporto di condizionato a condizione, che permette di distinguere lo Stato dall'organo e che tuttavia impe- disce di costruire l'organo come vera e propria soggettività giu- ridica: la distinzione, come da noi posta, riposa sopra altri fon- damenti, che non possono essere quelli della soggettività o perso- nalità dell'organo.

(1) ESPOSITO, op. cit., p. 45-51 e 57 e segg.

(2) Vedi dottrina, cit., specie ROMANO, RANELLETTI, YELLINEK, etc. come concezione dello Stato di diritto intendendo lo Stato giuridicamente limitato, teoria dell'autolimitazione, e non distinguendo fra Stato ed organi nella ricostru- zione giuridica dello Stato: concezione non conforme alla reale natura dello Stato moderno e alle sue esigenze.

(3) ESPOSITO, op. cit., p. 47.

Che la identità dello Stato non sia legata alla identità degli organi e lo Stato permanga malgrado il mutare degli organi ⁽⁴⁾, lo abbiamo anche noi affermato, ma che l'indipendenza dello Stato dagli organi sia tale da vedere negli organi una soggettività giuridica è da escludersi. La vita dell'organo è giuridicamente troppo legata a quella dello Stato: non c'è volontà d'organo che non sia rigorosamente subordinata alla volontà statale.

Gli organi mutano perchè li vuole mutare lo Stato, il quale, non potendo mai essere in nessun momento senza organi, può mutarli solo sostituendoli, sicchè non vi può mai essere esistenza di organi senza Stato, non vi può mai essere, per la stessa natura giuridica dello Stato che non lo consente, soggettività giuridica di organi. Se fosse diversamente non solo non si spiegherebbe perchè non sia giuridicamente rilevante l'importanza maggiore o minore di un determinato organo, il numero stesso degli organi cambiati, il modo, rivoluzionario o legale, con cui avviene il cambiamento.

Anche se una rivoluzione trasforma l'organizzazione fondamentale dello Stato, continua a sussistere lo stesso Stato con organi diversi, e, quindi, non sorge uno Stato nuovo; però non perchè la distinzione tra Stato ed organo sia tale da postulare giuridicamente due diversi soggetti, ma solo perchè un mutamento della sua struttura e dei suoi organi è solo un mutamento maggiore o minore della sua forma, della sua costituzione, ossia perchè lo Stato, sia pure mutando politicamente la sua volontà, non perde mai, realisticamente e giuridicamente, la sua identità.

Non vale così, come è stata posta ⁽⁵⁾, la distinzione fra guerra e rivoluzione, intendendo la prima come rivolta ad investire la persona stessa dello Stato e la seconda come rivolta contro organi dello Stato: la natura diversa del soggetto contro cui esse sono rivolte in via primaria, non è argomento sufficiente per affermare

⁽⁴⁾ ESPOSITO, op. cit., p. 47.

⁽⁵⁾ ESPOSITO, op. cit., p. 51. Non vale così per le ragioni sopradette la distinzione fra delitti contro lo Stato e delitti contro i poteri dello Stato, o quanto meno non è sufficiente.

una distinzione fra Stato ed organo basata sopra una soggettività giuridica dell'organo. La guerra interessa direttamente il diritto internazionale e la rivoluzione il diritto interno: e la rivoluzione nasce contro ed entro l'ordinamento per modificarlo, ossia si svolge sempre entro lo Stato ed è lo Stato stesso che la compie nel suo interno per darsi una nuova struttura, una nuova forma costituzionale, corrispondente al contenuto del suo mutato volere. L'organo, anche in questo caso, lo abbiamo detto, si scorge come distinto dallo Stato, ma il rapporto non è mai di soggettività giuridica: diversamente la rivoluzione non sarebbe più rivoluzione, da un punto di vista formale, di un ordinamento in sè stesso, dello Stato, ma di un ordinamento contro altro ordinamento.

Infine solo entro i limiti da noi posti e chiariti si può parlare di una attività dello Stato che non è attività di alcun organo: ossia intendendo lo Stato come qualche cosa che trascende gli organi, come attività e volontà del soggetto originario, non come attività che possa esprimersi senza organo alcuno. Tanto meno si può quindi parlare di attività dell'organo che non è attività dello Stato.

Che la costituzione fondamentale dello Stato, in base alla quale agiscono sia gli organi costituenti che costituzionali, vada riferita in modo immediato e diretto allo Stato non può mettersi in dubbio. Ma se con tale ragionamento si vuol dimostrare che essa sia esclusivamente e soltanto attività dello Stato s'impone male il problema, poichè lo stesso ragionamento vale per ogni altra attività dello Stato, che realizzandosi attraverso gli organi non può non riferirsi sempre allo Stato. Gli organi costituenti e costituzionali agiscono in base alla costituzione fondamentale dello Stato, ma questa stessa costituzione è opera dello Stato come realtà ed unità solo da un punto di vista logico-giuridico, mentre in concreto è opera dello Stato solo ed in quanto abbia dato contemporaneamente vita ad organi costituenti. Difatti in concreto è sempre possibile farla giuridicamente risalire all'organo che l'ha generata, poichè sempre, e necessariamente, per quel fondamento e quei limiti che noi abbiamo dato alla distinzione tra Stato ed

organo, ogni attività costituente o costituzionale o ordinaria dello Stato è attività dei suoi organi e non vi è attività dello Stato che non sia attività di alcun organo.

Gli stessi organi costituenti, che in un determinato momento storico della vita dello Stato pongono mano alla costituzione fondamentale e le danno vita forma e forza giuridica, ripetono la loro origine da organi che, nel momento originario o rivoluzionario, hanno espresso la volontà dello Stato assumendo natura di organi.

Quindi non vi è attività dello Stato che non sia attività di organo, e se realisticamente e giuridicamente distinguiamo lo Stato dagli organi, questa distinzione non può mai fondarsi sopra una soggettività dell'organo, e tanto meno tale distinzione può concepirlo dotato di tali caratteristiche giuridiche da farlo ritenere una individualità diversa e distinta da quella dello Stato e capace di una attività, che non sia sempre e soltanto quella dello Stato.

La nostra distinzione presuppone invece tutta una diversa concezione dello Stato e dell'organo, della loro natura e della loro essenza giuridica, come abbiamo cercato di precisare, ed offre la possibilità di determinare e fissare giuridicamente una serie di questioni e problemi, che qui abbiamo appena adombrati.

Questioni e problemi che riguardano da vicino, più di quanto non si creda, quella stessa forma positiva di Stato, che si è attuata in Italia con il Fascismo e che si va man mano perfezionando nella ricostruzione critica dei principi e nella sistemazione organica e giuridica degli istituti.

Difatti la natura e la unità-realtà dello Stato, la natura e posizione degli organi, il modo d'intendere la distinzione e il rapporto tra Stato ed organi, sono problemi che studiati con criteri dommatici e positivi non potranno darci quella teoria dello Stato moderno, che noi abbiamo osservata solo in qualcuno dei suoi essenziali aspetti.

Individuo, società e Stato, la loro posizione e immedesimazione, dovranno chiarire non solo e più compiutamente la natura dello Stato ma anche tutto l'ordinamento statale e la relativa or-

ganizzazione: l'unità d'un sistema statale esiste solo alla condizione che la sua volontà, come volontà dell'organica connessione e interdipendenza di tutte le forze sociali in esso operanti, si realizzi e si attui, e che ogni organo ed ogni elemento istituzionale operi a questo fine di autorità e libertà, di unità e totalità nella misura e nel grado della sua competenza.

Sui quali problemi avremo presto modo di ritornare in modo organico e sistematico.