

# EDIZIONI BEMPORAD

## Opere di GIOVANNI VERGA

(Edizione definitiva)

« Verga è il più esatto prosatore del secolo, dopo Leopardi e Manzoni. Tutti quelli che vogliono qualche cosa di duraturo e cercano nell'arte recente un esempio di volontà ferma, radicata, incorruttibile, si riferiscono a Verga ».

G. A. BORGESE.

« I critici e i lettori, dinanzi alle creature verghiane, colossi di verità, ammirano e restano muti. Granitico lo si dice. Ed è esatto ».

L. GIGLI

### Le opere:

STORIA DI UNA CAPINERA . . . . .	L. 8.—
EVA. Romanzo . . . . .	» 7.70
TIGRE REALE. Romanzo. . . . .	» 8.—
EROS. Romanzo . . . . .	» 10.—
NOVELLE. <i>Nedda</i> ed altre novelle . . . . .	» 9.—
VITA DEI CAMPI. <i>Cavalleria rusticana</i> ed altre novelle . . . . .	» 8.—
I MALAVOGLIA. Romanzo . . . . .	» 12.—
IL MARITO DI ELENA. Romanzo . . . . .	» 8.80
PER LE VIE. Novelle . . . . .	» 8.—
MASTRO DON GESUALDO. Romanzo . . . . .	» 11.—
I RICORDI DEL CAPITANO D'ARCE. Novelle. . . . .	» 8.80
DON CANDELORO E C. Bozzetti . . . . .	» 8.25
VAGABONDAGGIO. Novelle . . . . .	» 10.—
DAL TUO AL MIO. Romanzo. Con uno studio di L. Perrone sull'attualità di G. Verga . . . . .	» 8.—

R. BEMPORAD & FIGLIO - Editori - Via Cavour, 20 - FIRENZE

Prezzo del presente volume: nel Regno L. 8.—

C. COSTAMAGNA - C. A. BIGGINI ❖ ❖ ❖

# ELEMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE COR- PORATIVO ❖ AD USO DELLE

SCUOLE MEDIE SUPERIORI ❖ ❖ ❖ ❖ ❖

❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖

FIRENZE - R. BEMPORAD & FIGLIO - EDITORI

1930-IX

SCUOLE MEDIE  
SUPERIORI

Elementi di Diritto Costituzionale e Corporativo

C. COSTAMAGNA  
C. A. BIGGINI

C. COSTAMAGNA - C. A. BIGGINI ❧ ❧ ❧

ELEMENTI DI DIRITTO  
COSTITUZIONALE COR-  
PORATIVO ❧ AD USO DELLE  
SCUOLE MEDIE SUPERIORI ❧ ❧ ❧ ❧ ❧

❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧ ❧

FIRENZE - R. BEMPORAD & FIGLIO - EDITORI

1930-IX

PRINTED IN ITALY

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright by R. Bemporad & F.º - Firenze, 1930-IX

*Carlo A. Biggini*

69 - 1930-IX - Stabilimenti Tipografici R. Bemporad & F.º - Firenze - (T. S.).

---

INTRODUZIONE

PRINCIPII FONDAMENTALI  
SUL DIRITTO E SULLO STATO

I. - Fascismo, Corporativismo  
e problema dello Stato.

Il Fascismo, sia pure procedendo nella sua opera costituente con prudenza e moderazione, ha dato allo Stato italiano una nuova costituzione, la quale si fonda non soltanto sopra nuovi istituti e nuove forme, ma anche, e soprattutto, sopra una nuova concezione dell'essenza e dei fini dello Stato e dei suoi rapporti coi cittadini. Tale concezione si riassume nel *principio corporativo* che non è, adunque, come molti credono, l'espressione di uno speciale assetto dato ai Sindacati delle professioni nel nuovo Stato, ma il punto di vista dal quale il Fascismo considera tutto intero il problema dello Stato e del Diritto.

Il *corporativismo*, come principio animatore del nuovo Stato italiano e fascista, contiene quei motivi, che sono stati capaci di concretare l'immissione reale nello Stato delle masse popolari, di organizzare integralmente la società politica italiana, di realizzare lo Stato popolo perchè, precisamente, esso considera l'individuo come l'elemento orga-

Il principio  
corporativo  
e il problema  
dello Stato

I. — COSTAMAGNA e BIGGINI. *Elementi di Diritto Costituzionale Corporativo.*

nico della comunità, ossia del *corpo politico* in cui vive e opera. Questi motivi sono capaci, pure, di riesaminare i concetti fondamentali della dottrina generale dello Stato, ancora dominata dai principii politici prevalenti durante la metà del secolo scorso nel sistema dello Stato e nell'orientamento dello spirito, ancora basata sul principio individualistico in netta opposizione, quindi, col principio corporativo.

Il problema della civiltà moderna non è altro che il problema dello Stato.

Le rivoluzioni liberali avevano eccitato talmente il principio individualistico da costituire fra il secolo XVIII e il secolo XIX un tipo di ordinamento costituzionale quasi schematico, per cui lo Stato veniva ridotto ad una funzione puramente passiva e considerato sotto un punto di vista esclusivamente formale.

Difatti questo Stato era unicamente deputato a garantire la coesistenza della libertà di ciascuno con la libertà di tutti, ad assicurare la giustizia ed a tutelare la sicurezza interna ed esterna dei cittadini: e con queste sue negative funzioni non solo non eliminava, ma rendeva sempre più acuto e grave il dissidio tra la Società e lo Stato, tra governanti e governati. Difatti, in pieno contrasto con tale ordinamento formale, durante la seconda metà dell'ultimo secolo e i primi decenni di questo, vi fu il rapido svolgimento della grande industria, con enormi concentrazioni di uomini e di capitali, mentre i progressi della democrazia politica estendevano a tutti i cittadini la facoltà di partecipare allo Stato: esigenze sociali ed economiche da un lato, esigenze politiche dall'altro, che avrebbero, anzitutto, do-

Stato  
di Diritto  
e Stato  
Corporativo

vuto condurre non a delle formali, superficiali, individualistiche riforme, ma, bensì, ad una profonda revisione delle basi e delle funzioni dello Stato.

Revisione che doveva scaturire dalla stessa crisi dello Stato; crisi determinata dal dissidio sempre più grave ed acuto tra la Società e lo Stato, dal contrasto sempre più vivo tra la forma e il contenuto della società moderna. Dissidio e contrasto che il Fascismo vuole risolvere fondando il nuovo *diritto pubblico italiano* che è, ad un tempo, *diritto corporativo*, per il principio cui s'ispira, *diritto fascista* per la forza politica che lo esprime.

La nuova concezione dello Stato, nella soluzione data dal Fascismo, attraverso un profondo rivolgimento sociale e politico, alla crisi dello Stato, si basa sul principio corporativo in opposizione al principio prettamente individualistico: supera il vecchio Stato, non per negarlo in tutte le sue realizzazioni e conquiste, ma per completarlo ed integrarlo nelle sue basi e nelle sue funzioni.

Nuovo diritto  
pubblico  
italiano

## II. — La giustificazione dello Stato: suo fondamento e natura.

Si dà il nome di *Stato* ad una *società* o *comunità di uomini*, fissata in un *territorio* e mantenuta insieme da un potere sovrano, da un *nesso politico*.

Non costituiscono, quindi, uno Stato le *tribù nomadi*, perchè non fissate in un territorio e perchè mancanti di una continuità storica: e neppure lo costituiscono i *gruppi gentilizi* o *patriarcali*, determinati dalla affinità del sangue e dalla dipendenza, più o meno prossima, da un comune progenitore, e

Nozione  
dello Stato

i *gruppi professionali* basati sopra un'identità d'interessi economici, poichè se esiste un nesso di obbedienza, tale nesso è basato su vincoli di consanguineità o su vincoli economici, ma non su vincoli politici.

E neppure deve considerarsi Stato una *società* o *congregazione religiosa*, anche se i suoi motivi dominano intensamente l'organizzazione politica (teocrazia), o questa è governata da una classe sacerdotale (jerocrazia).

La  
realtà  
dello Stato

Sulla realtà dello Stato non può sorgere dubbio alcuno, per quanto si tratti di una realtà non percepibile coi sensi: è criterio grossolano quello di volere applicare il metodo sperimentale, proprio delle scienze fisiche, ai fenomeni della vita sociale e giuridica, della vita spirituale.

Errato, quindi, è confondere le *leggi naturali* con le *leggi sociali*, e ridurre queste a quelle, come pretende la *teoria empirica*, per la quale esistono soltanto singole persone che governano e altre che sono governate, per la quale lo Stato si concreta solo negli individui e tutto il resto non esiste.

Ma se la natura e la realtà dello Stato non può darla la *teoria empirica*, che, riducendo lo Stato a coloro che governano, confonde lo Stato col governo e, quindi, nega lo Stato, non può darla neppure la *teoria organica biologica*, che, secondo quella vecchia interpretazione che si fa risalire a Platone, e che fu ripresa anche nel secolo scorso, considera lo Stato come un vero e proprio organismo fisiologico, avente, quindi, un fondamento essenzialmente naturale.

Nemmeno, però, può accettarsi la *teoria meccanicistica* o *volontarista*, che considera lo Stato come

un ente volontario, risultante dall'accordo dei singoli individui ed unicamente dipendente dalla volontà di questi. È la teoria dell'*origine contrattuale* dello Stato, che può giungere alle più opposte conseguenze, a seconda del diverso contenuto che si dà alla volontà dei consociati: mentre, difatti, giunge con l'Hobbes a dar vita ad una forma dispotica di Stato, giunge, invece, con il Grozio, con il Locke e con il Rousseau ad una forma di Stato estremamente individualistica. Lo Stato riposa soltanto sulla volontà individuale dei consociati, ed è questa volontà autarchica, nel pieno significato della parola, che crea o distrugge lo Stato. La vita dello Stato avrebbe, così, un'esistenza eternamente precaria, un'esistenza non reale, poichè non vivrebbe per volontà propria, ma per volontà di un solo uomo, come in Hobbes, di una maggioranza, come in Rousseau e come nelle più recenti interpretazioni della democrazia individualistica.

Per noi, invece, lo Stato è un *ente reale*, nella serie dei fenomeni cui esso appartiene, cioè una *realtà ideale e sociale* ad un tempo, che si percepisce col sentimento non meno che con l'intelletto, così nell'ordine dell'attività pratica come nell'ordine dell'attività teorica: realtà immateriale, sebbene consti anche di elementi fisici, alla stessa guisa che di elementi fisici consta la natura dell'uomo, sebbene a questi non si riduca; realtà non soltanto giuridica, ma compiutamente politica, e quindi etica, in quanto sintesi di tutti i fenomeni sociali nella loro suprema e sovrana manifestazione.

La realtà dello Stato si dimostra col metodo logico sperimentale proprio delle scienze sociali e morali, cioè col *metodo storico* e col *metodo psicolo-*

La  
realtà  
dello Stato

L'esperienza  
storica  
e lo Stato

gico. L'esperienza storica c'indica come lo Stato sia l'organizzazione necessaria della civiltà, il cui nome deriva appunto da *civitas*, ossia città-Stato, sicchè la civiltà altro non sarebbe, e non è, se non l'assetto o la condizione, o, meglio ancora, lo *stato*, della più perfetta organizzazione politica (*status reipublicae*). È l'esperienza storica ad indicarci, pure, che sino ad oggi non è possibile procedere ad un'organizzazione civile che vada oltre lo Stato o che prescinda dallo Stato: è l'esperienza storica ad indicarci che, nelle vicende della civiltà occidentale, nessuna crisi è ancora pervenuta a dissolvere totalmente il nesso politico ed a restituire la vita sociale a forme prestatali, o ad inaugurare in essa delle forme ultrastatali.

Teorie  
negative  
dello Stato

Quindi le *teorie negative dello Stato*, che si sono accreditate negli ultimi decenni, e specialmente quelle che escludono per lo Stato la qualità di potenza politica per ridurlo ad un complesso di servizi pubblici, organizzati magari a base sindacale con sistema federale, hanno il solo valore di sintomi della crisi in corso nel tipo così detto dello Stato moderno, stabilito sul principio individualistico, cioè dipendente dalle volontà individuali dei consociati. Tali teorie dimostrano, appunto, la necessità di procedere alla revisione e alla ricostruzione teoretica e pratica dello Stato, avvisando alla nozione di un tipo nuovo e veramente moderno di Stato.

Il Fascismo  
e lo Stato  
Corporativo

Tipo nuovo e moderno di Stato che presiedono il Fascismo come principio politico, ed il Corporativismo, come principio filosofico. La giustificazione dello Stato, quale Stato unitario sovrano, è, difatti, la premessa di tutta la dottrina fascista, per la quale esso Stato ha un valore politico e sociale ad un tempo.

Esso, come già abbiamo avvertito, è un'entità reale ed ideale, un'entità obbiettiva e non astratta. I fini dello Stato trascendono i fini propri a ciascun individuo, come la sua volontà è autonoma e superiore alle volontà di ciascun individuo. Soltanto così risulta il completamento necessario e logico dell'individuo nella vita storica.

Quando si dice che i fini dello Stato trascendono quelli degli individui, si intende che essi trascendono anche i fini dei *gruppi particolari*, i quali non sono altro che somma di interessi individuali. Lo Stato è, quindi, la manifestazione suprema e la condizione necessaria della vita politica e sociale di un popolo.

« Lo Stato, — affermava Benito Mussolini, il 10 marzo 1929, con logica scultorea — così come il Fascismo lo concepisce e lo attua, è un fatto spirituale e morale, poichè concreta la organizzazione politica, giuridica, economica della Nazione: e tale organizzazione è, nel suo sorgere e nel suo sviluppo, una manifestazione dello spirito. Lo Stato è garante della sicurezza interna ed esterna; ma è anche il custode e il trasmettitore dello spirito del popolo, così come fu nei secoli elaborato nella lingua, nel costume e nella fede. Lo Stato non è soltanto presente, ma è anche passato e, soprattutto, futuro. È lo Stato che trascendendo il limite breve delle vite individuali rappresenta la coscienza immanente della nazione. È lo Stato che in Italia si riassume e si esalta nella dinastia di Savoia e nella sacra ed augusta persona del Re. Le forme in cui gli Stati si esprimono mutano, ma la necessità rimane. È lo Stato che educa i cittadini alla virtù civile, li rende consapevoli della loro missione, li sollecita all'unità, armonizza i loro interessi nella giustizia,

tramanda le conquiste del pensiero, nelle scienze, nelle arti, nel diritto, nell'umana solidarietà, porta gli uomini dalla vita elementare delle tribù alla più alta espressione di potenza umana che è l'Impero, affida ai secoli i nomi di coloro che morirono per la sua integrità o per ubbidire alle sue leggi, addita come esempio e raccomanda alle generazioni che verranno i capitani che lo accrebbero di territorio o i genii che lo illuminarono di gloria. Quando declina il senso dello Stato e prevalgono le tendenze dissociatrici e centrifughe degli individui e dei gruppi, le società nazionali volgono al tramonto ».

E, quindi, sul riconoscimento della necessità dello Stato, sulla dottrina della giustificazione dello Stato, della sua natura e del suo fondamento, quale è stata da noi formulata, che il principio corporativo costruisce il nuovo e moderno tipo di Stato.

### III. — Gli elementi dello Stato.

Gli *elementi* che costituiscono lo Stato e che, più propriamente, possono riguardarsi come *aspetti* dello Stato, poichè esso non si confonde con nessuno di essi, e di essi è sintesi ed unità, sono il *territorio*, il *popolo*, l'*ordinamento giuridico* e il *regime*, come elemento essenzialmente politico, che, trascurato dalle scuole precedenti, è messo in evidenza dal pensiero fascista e dalla dottrina corporativa.

Il *territorio* e il *popolo* sono i due elementi materiali.

Il territorio

a) L'elemento primo, che individualizza in senso materiale lo Stato, è il *territorio*, o *spazio*, suo supporto geografico, comprendente una parte

di terra, di mare e di atmosfera, su cui un popolo ha la sua sede fissa.

Il territorio definisce lo Stato nello spazio, ed è l'elemento che, fino ad oggi almeno, appare storicamente indispensabile perchè una società umana possa acquistare un minimo di organizzazione capace di risultati civili.

Ma il territorio, oltre che definire lo Stato nello spazio, può anche essere considerato come quello spazio entro cui lo Stato esercita il suo imperio sui cittadini, sugli stranieri e su tutte le cose che vi stanno comprese: autorità esclusiva in quanto non può entro il suo territorio esercitarsi l'imperio di altri Stati (Orlando).

Finchè il territorio esiste, fino a che, per ipotesi, non si sprofondi nel mare, esso è la base perenne dello Stato, poichè sopravvive ad ogni Stato che si forma su di esso, perchè può servire immediatamente di sostegno ad un nuovo Stato, nella eventualità storica che il popolo, che prima l'abitava, fosse disperso, espulso o sterminato (Jellinek).

Occorre, però, anche osservare che il territorio, come tale, senza lo Stato non esiste: esso è un semplice pezzo di terreno, è un dato puramente materiale, che, soltanto nel suo rapporto con lo Stato, acquista un valore morale e giuridico.

Ed è, difatti, questo suo rapporto con lo Stato che precisa la natura del diritto che uno Stato ha sul suo territorio.

Diritto che non ha alcun contenuto del diritto di proprietà; diritto che ha una natura molto diversa da quella propria del regime patrimoniale, che concepiva ogni cosa, territorio ed individui come facenti parte del patrimonio del sovrano.

Il territorio è oggetto immediato della potestà dello Stato ed esso ne dispone non come di un diritto reale pubblico, ma come di un *imperium*: cioè il diritto che uno Stato ha sul suo territorio non è altro che un'esplicazione di quell'attributo della sovranità, che è essenziale per lo Stato.

Infine il dato del territorio determina quella speciale attività espansiva dello Stato, che alcuni scrittori denominano *azione spaziale* in contrapposto a quella rivolta a mantenere la propria compagine, che si qualificherebbe come *azione sociale*.

b) Il *popolo* è l'insieme degli uomini stabiliti sul territorio ed appartenenti allo Stato.

E diciamo appartenenti allo Stato, poichè anche il popolo, come tale, non ha rilievo senza lo Stato.

Un insieme di uomini, difatti, diventa una società, o propriamente una *comunità*, e prende il nome di *popolo*, quando si considera di fronte ad un dato ordinamento statale e come elemento di esso.

Una società non organizzata a Stato non è ancora popolo: essa diventa tale allorchè si organizza a Stato, cioè quando ha raggiunto un certo grado di unificazione, determinato da una comunanza d'interessi, di scopi e di tendenze, quando acquista la comune coscienza di tale comunanza: tutto questo non può avvenire senza l'azione dello Stato, senza un comune organismo statale, un comune ordinamento sovrano (Miceli).

Il vincolo coesivo di un popolo è dato dallo spirito collettivo, dalla coscienza comune di vita e di opere: perciò il popolo deve essere considerato nella serie indefinita delle successive generazioni, astratta dagli individui presenti in un determinato

Il popolo

tempo e irreducibile ad una serie o somma aritmetica di singoli.

Nel popolo non occorre avere, in modo assoluto, l'identità etnica degli elementi che lo compongono, come volevano le scuole della *nazionalità*, affermatesi nel secolo scorso.

Il *principio della nazionalità* ha indubbiamente giovato al progresso dell'idea dello Stato e l'ha elevata nella coscienza dell'uomo, ma il fatto dello Stato è indipendente dal dato nazionale.

È, difatti, un particolare soltanto che spesso lo Stato moderno coincida con una Nazione, mentre i possedimenti coloniali ci danno delle unioni politiche inorganiche. Soltanto, l'affinità etnica è una causa che influisce sulla formazione e sulla durata dello Stato.

Il dato centrale del pensiero politico fascista è lo *Stato*, non la Nazione.

La stessa parola *Nazione*, riportata nel primo paragrafo della Carta del Lavoro e in qualche altro documento legislativo, non deve essere concepita nel senso di una società opposta allo Stato o, quanto meno, autonoma dallo Stato, ma nel senso concreto di Stato: cioè l'interesse nazionale e la solidarietà nazionale non possono intendersi altro che come l'interesse dello Stato e la solidarietà nello Stato.

Del resto opportunamente Benito Mussolini, sin dal 1922, scriveva: « Una società civica, nazionale o imperiale, non può essere pensata che sotto la specie di Stato ».

c) *L'ordinamento giuridico* è il complesso delle norme generali e certe che definiscono le competenze e le capacità degli individui operanti ai fini dello Stato.

Il popolo  
e la Nazione

L'ordina-  
mento  
giuridico

Esso esprime l'organizzazione del popolo nello Stato ed ha carattere coattivo, nel senso che agisce sull'uomo in virtù di una forza superiore.

L'ordinamento giuridico è elemento essenziale dello Stato, affinché esso Stato non si riduca ad una mera affermazione di dominio materiale (dispotismo): ma soltanto lo Stato può attuare nella convivenza sociale il diritto.

Difatti ogni istituto giuridico deve essere riconosciuto dallo Stato, e la coazione vera, esterna, senza cui non esiste norma giuridica, non può esistere che in seno allo Stato: cioè, senza lo Stato non vi è ordinamento giuridico, nè possibilità di diritto, nè certezza di vita giuridica.

Ma l'ordinamento giuridico, esistente e positivo, è, per sua natura, formale e statico e non ci spiega esaurientemente lo Stato come volontà e come azione, vale a dire come autore di un'impresa storica, che è, nel medesimo tempo, politica, morale ed economica: come volontà che si attua attraverso l'ordinamento giuridico esistente, come azione che si esplica sulle linee dell'ordinamento giuridico positivo, ma anche come volontà e come azione capace di creare, di riconoscere e di adeguare l'ordinamento giuridico esistente alle nuove, sentite e profonde esigenze della Società; cioè quella volontà e quella azione che immedesima la Società con lo Stato, che identifica Società e Stato, e che non può, quindi, esaurirsi nell'ordinamento giuridico positivo.

Per noi, difatti, la sovranità dello Stato non può farsi dipendere dall'ordinamento giuridico: lo Stato è ben più che uno statico e formale ordinamento giuridico, ma, come ora vedremo, è potenza, è *potestas directiva*.

d) Non si può considerare lo Stato come un insieme di leggi e credere che la volontà dello Stato sia puramente formale. Quando si parla di *volontà dello Stato* occorre sempre riferirsi a una *volontà di uomini*, la quale si trasforma da volontà individuale in volontà statale per il tenore degli obbiettivi che si propone e dei mezzi di cui dispone. Il mito della volontà generale, sul quale si sono sostenute fino ad oggi le ideologie individualistiche, è, ormai, rifiutato dal nuovo orientamento dello spirito. Si riconosce sempre più chiaramente che le sorti di un popolo, e, in concreto, di uno Stato, dipendono dall'energia e dalla capacità di una *classe dirigente*, alla quale aderisce il sentimento prevalente delle masse. *A questo complesso di forze morali, che si sprigionano dagli individui che in atto operano nello Stato, si riferisce il concetto di regime, che esprime lo sforzo disuguale degli individui operanti ai fini dello Stato.*

Perciò si vede come il *regime*, ossia quel complesso di forze morali, per cui si stabilisce la solidarietà degli individui in uno Stato determinato, attraverso la comune soggezione ad una direzione unitaria suprema, sia, per certi aspetti, *elemento politico* dello Stato e, per certi altri, la *base dinamica* dello Stato, cioè quella forza volontaria dello Stato, capace di attuare le idealità popolari e nazionali attraverso concrete riforme giuridiche, sociali ed economiche.

Il regime, per questa base dinamica e volontaria, è, insomma, l'elemento dello Stato che sta ad indicare la *politicalità*, o meglio la *storicità*, cioè la continuità storica nella vita di uno Stato.

E sono le variazioni dell'elemento politico, del regime, che determinano le variazioni più caratteristiche e più profonde nel tipo dello Stato: è il prin-

cipio politico che individua i cosiddetti *tipi storici dello Stato*, come Stato classico, Stato imperiale, Stato teocratico, Stato patrimoniale, Stato di polizia, Stato di diritto, *Stato corporativo*.

E, però, non si deve confondere il regime col governo, poichè la nozione di governo è propria dell'ordinamento giuridico, ed indica non le forze spirituali e complesse che reggono lo Stato, ma soltanto quell'insieme di organi, per cui opera e si concreta lo Stato.

#### IV. — Il concetto di sovranità.

La sovranità  
appartiene  
allo Stato

Lo Stato essendo il risultato dei diversi elementi, ora esaminati, non s'identifica con alcuno di essi, anche se li precisa e li qualifica.

Non si identifica col *territorio*, secondo voleva la dottrina patrimoniale, che applicava al fenomeno dello Stato i criteri del diritto privato e parlava del dominio della terra; non con il *popolo*, come pretendeva la dottrina della sovranità popolare; e nemmeno con l'*ordinamento giuridico* e con il *regime*, che sono parti, aspetti, strumenti della sovranità dello Stato.

Difatti i *titolari dello Stato*, alla medesima stregua di ogni altro cittadino, nella sfera delle competenze e delle capacità assegnate loro dall'ordinamento giuridico, sono *organi dello Stato*, e, come tali, *subordinati alla sua sovranità*.

Perciò la sovranità ha per fine lo Stato stesso e, quindi, tutti gli elementi dello Stato, territorio, popolo, ordinamento giuridico e regime, che oc-

corre difendere e svolgere, per difendere e svolgere lo Stato.

La sovranità è attributo esclusivo dello Stato, nella sua realtà politico-sociale; la sovranità consiste nell'*autarchia*, come già disse Aristotele, vale a dire nella *sufficienza o capacità di provvedere ai propri fini coi propri mezzi*; il che vale a dire che i *fini dello Stato* non possono essere se non *intrinseci allo Stato stesso* ed eseguibili soltanto attraverso l'organizzazione, che lo Stato dà alla società umana.

La sovranità è, insomma, la suprema potestà di volere dello Stato, è l'affermazione e la manifestazione della sua vita e della sua volontà: cioè nel rapporto interno, fra lo Stato e il cittadino, è, propriamente, *imperium*, e, nel rapporto esterno, fra i diversi Stati, è *autarchia*, nel senso vero della parola.

Perciò tutti coloro che cercano di giustificare la sovranità o con la *dottrina teocratica*, per la quale la sovranità risiede in Dio ed è esercitata in suo nome dai suoi rappresentanti, o con la *dottrina legittimista*, per la quale la sovranità si raccoglie e si riassume in quella dinastia, che, avendo esercitato il potere politico, avrebbe il diritto di conservarlo, o con la *dottrina individualistico-radicalista*, secondo la quale la sovranità risiede nella volontà popolare, capace di esprimersi attraverso la maggioranza numerica dei consociati, rettificata, poi, nella *dottrina individualistico-liberale* della sovranità nazionale, sostanzialmente uguale alla precedente, confondono il *contenuto intrinseco* della sovranità con le *forme di governo*; confondono il contenuto della sovranità, che mai non muta, l'essenza vera dello Stato, che deve essere ed è eterna, con una forma qualsiasi, transitoria e relativa, di governo.

Quindi, quando noi affermiamo che la sovranità è attributo esclusivo dello Stato, che la sovranità è autarchia, anche rispetto alla volontà degli individui, siano essi il sovrano o il popolo o il parlamento, non cerchiamo il fondamento di essa sovranità in elementi particolari dello Stato, come sarebbero il territorio, gli organi supremi, la norma giuridica o il popolo, ma nell'*indole stessa dello Stato*, in quanto esso è la condizione, sotto la quale soltanto può essere pensata una comunità umana.

La sovranità si concreta, così, nello Stato e, soltanto, nello Stato, come sua facoltà di comando, come sua attitudine ad agire per dirigere tutta la vita sociale in ogni sua essenziale manifestazione.

La sovranità  
e  
l'ordinamento  
giuridico

Di qui nasce l'*ordinamento giuridico*, con cui lo Stato determina le regole della sua azione, di qui nasce un *sistema di funzioni* per soddisfare i bisogni costanti della società organizzata, cioè l'attuazione di tutti quei *servizi pubblici*, che corrispondono ai bisogni materiali e morali del popolo. Perciò i mezzi con cui lo Stato si attua come realtà non sono soltanto mezzi giuridici: questi sono gli aspetti, le manifestazioni esteriori della potenza di volontà e di azione dello Stato, della sua sovranità, che, sostanzialmente, si concreta in una unità di fini e di mezzi. La sovranità, però, implica la facoltà per lo Stato di darsi, nel suo interno, l'ordinamento giuridico che esso reputa migliore, perchè se, nell'orbita delle relazioni internazionali, cioè fra l'uno e l'altro Stato, la sfera di sovranità dello Stato è naturalmente limitata dalla coesistenza degli altri Stati, *nella sfera interna, invece, la sovranità è, e deve essere, assoluta*, cioè deve assorbire, sottomettendolo alla ragione suprema dello Stato, ogni processo, per cui i *gruppi*

*particolari* tendano ad affermarsi e ad imporre la propria volontà sul popolo fuori dell'ordinamento giuridico costituito.

Difatti la *crisi dello Stato moderno*, è una *crisi di sovranità*, poichè il regime politico non sa impedire le *affermazioni dei gruppi particolari* nell'interno dello Stato, e, soprattutto, quelle che provengono dal processo dell'*associazione professionale (sindacalismo)*: cioè l'ordinamento giuridico, stabilito sul principio individualistico, che pretende di considerare la sovranità come un diritto, non può disciplinare queste forze sociali, e non riesce, quindi, a soddisfare le crescenti esigenze morali e materiali delle comunità.

Il merito del pensiero fascista e corporativo sul problema della sovranità sta, appunto, nell'aver affermato la impossibilità di prescindere dal riconoscimento dello Stato, come forza e potenza politica, anche, e, soprattutto, nelle condizioni della civiltà contemporanea, per rendere possibile il coordinato svolgimento dei maggiori servizi pubblici, che sono richiesti dalla complessività della vita moderna e dall'aumentata coscienza politica delle masse.

La formula di Mussolini: « *Tutto nello Stato, niente fuori dello Stato e niente contro lo Stato* », designa, difatti, che l'attributo della sovranità è proprio dello Stato, escludendo la possibilità di ogni funzione sociale che non si richiami allo Stato, e afferma che la volontà dello Stato si esercita in tutta la sfera della Società, riassorbendo, così, in un più vasto concetto dello Stato, tutti i motivi della vita sociale: cioè la Società s'immedesima con lo Stato.

Il concetto  
di sovranità  
e la crisi  
dello Stato

Unità  
dello Stato  
e  
indivisibilità  
dei suoi poteri

Da questa concezione della sovranità derivano le due seguenti applicazioni:

1) *Unità* dello Stato in tutte le sue esplicazioni senza possibilità di distinguere tra le *funzioni politico-giuridiche* e le *funzioni economico-sociali*: difatti nelle une e nelle altre funzioni si deve riconoscere una *manifestazione politica*, cioè una manifestazione dell'attributo sovrano dello Stato, poichè, in entrambi i casi, si realizza lo Stato come unità sociale suprema.

2) *Indivisibilità* degli attributi sovrani e, quindi, dello Stato, poichè, mentre la *dottrina della divisione dei poteri* intendeva distribuire la sovranità fra i diversi organi dello Stato per guarentigia delle libertà individuali, con il risultato di una completa paralisi dello Stato (lo stesso Rousseau aveva, del resto, avvertito che la sovranità è indivisibile), dottrina rettificata, poi, in quella della *coordinazione dei poteri* sotto la funzione preminente di un organo determinato, invece per il corporativismo *la sovranità non appartiene ad alcun organo dello Stato*, ma, bensì, si esprime in un *solo essenziale potere*, che, *giuridicamente*, si può indicare come *potere di governo*, ma che, *sostanzialmente*, si deve intendere come un *potere diffuso*, sebbene in gradi diversi, per tutti gli organi dello Stato.

Ed è, appunto, sulla base concettuale della *unità dello Stato* in tutte le sue funzioni, e della *indivisibilità della sovranità statale*, che si avvera l'immedesimazione, come meglio spiegheremo, formale e sostanziale, cioè giuridica e sociale, della Società con lo Stato, che si concreta una nuova, moderna e superiore forma di Stato, cioè lo Stato-popolo.

### V. — Lo Stato, la Società e il Diritto.

La distinzione fra le due nozioni di *Società* e di *Stato* risale, nelle sue origini prime, alle dottrine del diritto naturale, per cui si concepiva uno *stato di natura*, quale premessa logica e storica della *società civile*, cioè dello *Stato*: il quale era, così, considerato come il risultato di una determinazione della volontà individuale, sia che fosse imposta all'uomo dalla necessità di sottrarsi alla perenne anarchia scatenata dai suoi istinti antisociali (Hobbes), sia che si producesse mediante un contratto — *contratto sociale* — determinato da considerazioni di convenienza, per garantire l'esplicazione di certe facoltà o diritti innati nell'uomo (Rousseau).

La distinzione  
di Società  
e Stato

Nell'uno e nell'altro caso lo Stato veniva, dunque, considerato come prodotto di un fatto dell'uomo e non come una manifestazione inseparabile dalla sua natura e dalla sua vita.

E nel suo svolgimento il pensiero individualistico ha precisato sempre di più lo Stato come un « male necessario », giustificato soltanto dalla necessità di assicurare e di garantire i *diritti*, e, quindi, subordinato ai fini dell'uomo.

Intanto le dottrine economiche, o più propriamente *economistiche*, secondo le nuove esigenze del *capitalismo liberale*, si precisano di pari passo con lo svolgimento del *principio filosofico-politico delle libertà e della sovranità politica dell'individuo*, e concludono con lo svincolare del tutto dallo Stato l'ordinamento sociale ed economico, che affidano

I postulati  
economici  
e politici  
del costituzionalismo liberale

alla incontrollata volontà di ciascun individuo, nell'illusione di ottenere l'equilibrio attraverso i prezzi di concorrenza.

Difatti la positiva attuazione dei postulati economicistici si compie nel sistema del diritto privato moderno: col « codice » il *libero contratto individuale*, « avente forza di legge fra le parti », diventa lo strumento normale della organizzazione giuridica stabilita sul concetto economico della libera concorrenza in tutta l'orbita dei rapporti patrimoniali. I due istituti della *proprietà privata assoluta* e della *libertà assoluta di contratto* sono i perni attorno ai quali si svolge tutto il sistema del diritto privato.

Ed è su queste basi che, nella civiltà moderna, s'inizia un mortale contrasto tra il principio economicistico, per cui veniva assegnata al dominio dell'individuo tutta la sfera dei rapporti economici, e che, nei fatti, si palesava come l'inevitabile prevalenza del forte sul debole, del ricco sul povero, e il principio filosofico politico, universale e ugualitario, per cui ad ogni individuo si riconosceva il titolo alla sovranità dello Stato.

L'uguaglianza di diritto privato fatalmente cadeva in antitesi irriducibile con l'uguaglianza di diritto pubblico sul terreno delle disuguaglianze economiche: e la *lotta di classe* proruppe, appunto, da questa contraddizione tra l'*umanitarismo* delle formule politiche e l'*egoismo* delle forme giuridiche.

E così la *Società*, intesa come il popolo lavoratore, si contrappose allo *Stato*, inteso come la cittadella della classe economica dominante (*capitalismo*), e dello Stato si previde e si domandò la distruzione per emancipare l'uomo dallo sfruttamento del capitale (*socialismo catastrofico*).

La lotta di classe e il socialismo

Solo in un secondo momento il regime individualistico ha cercato di conciliare la lotta di classe coi mezzi della politica sociale (*democrazia sociale*), ammettendo, senza un preciso indirizzo teorico e pratico, che lo Stato dovesse temperare gli eccessi della libertà di concorrenza (legislazione sociale), ma rispettare, in linea di principio, il sistema del diritto privato nei suoi istituti fondamentali.

Anzi, con l'istituto del libero contratto individuale, si è cercato di spiegare la legittimità della stessa associazione professionale di resistenza (*sindacato*): ma il *sistema della libertà sindacale*, per cui le masse operaie ed i gruppi capitalistici sono abilitati ad operare, con propri mezzi di fatto, nella sfera del diritto privato, e, quindi, fuori di ogni politica responsabilità e di ogni azione direttiva dello Stato, sostituisce alla concorrenza individuale una concorrenza antisociale ed antistatale di gruppi e di monopoli particolari, e rende più profondo il solco che già separava la Società dallo Stato, cioè quel solco che poneva il problema dell'unità e della sovranità dello Stato moderno nei termini di una urgenza improrogabile.

Più precisamente a separare, in fatto e in teoria, la Società dallo Stato hanno contribuito non soltanto le correnti razionaliste dell'*individualismo politico* e la *pregiudiziale liberista dell'economia*, ma, anche, e soprattutto, nell'ordine teorico, l'*interpretazione sociologica* dei fenomeni umani e, nell'ordine pratico, il *socialismo*, al quale si deve aver divulgato la nozione di classe come di una realtà attuale e di aver preteso di dissolvere lo Stato politico nell'organizzazione economica, diretta a realizzare l'uguaglianza materiale degli individui, e il

La democrazia sociale

Le dottrine che negano l'identificazione di Società e Stato

X

*sindacalismo democratico*, con la sua tesi di un'associazione federativa di gruppi economici, che conclude, per altro, all'annullamento dello Stato.

Così la *nozione di Società*, contrapposta a quella di *Stato*, diventò l'ospizio di tutte le libertà e di tutte le possibilità antistatali ed antiunitarie, secondo un nuovo individualismo, che è facile trovare così alla base del socialismo come del sindacalismo: cioè la Società, cui si riferiscono tutte le dottrine sopraricordate, non è un organismo a sè stante, ma un pulviscolo di atomi, capaci, potenzialmente ed effettivamente, di vivere contro o senza dello Stato.

In realtà, però, questo *dualismo tra Società e Stato* non soltanto non è giustificabile, ma è anche errato e falso: non ci è dato, difatti, riconoscere, in alcuna fase storica, la presenza di una qualsiasi *forma di organizzazione umana*, con risultati civili, indipendentemente dall'azione di una società politica, vale a dire di uno Stato.

La circostanza che, in certi periodi, da parte di alcuni raggruppamenti di interessi individuali (*società particolari*) si manifestino pretese a funzioni politiche, non autorizza a vedere in questi raggruppamenti gl'indici di una vitalità sociale autonoma dallo Stato: si tratta, piuttosto, di indici di dissociazione, di sintomi di anarchia, di palese crisi dello Stato.

Il processo delle « *società particolari* », diventato così intenso ed acuto col *sindacalismo rivoluzionario*, dimostra che, per difetto dell'ordinamento giuridico e per incapacità del regime politico, i bisogni di associazione, le necessità ed esigenze individuali e collettive non trovano più la loro soddisfazione nello Stato, e che lo Stato deve essere restaurato nelle sue basi e nelle sue funzioni.

Confutazione  
del dualismo  
tra Società  
e Stato

Stato vero e reale è soltanto quello che vive della Società e nella Società: lo Stato con la Società s'identifica, poichè esso è il presupposto di ogni « associazione », la quale non può concepirsi senza organizzazione e, quindi, senza diritto e senza Stato. Soltanto lo Stato è l'organismo sociale possibile e necessario, e di esso si può dire che la sua mèta ideale, come scrive lo Jellinek, è quella di riuscire ad organizzare tutti i bisogni e tutti gli elementi sociali, secondo i principii della coordinazione e dell'armonia.

La *dottrina corporativa nega*, quindi, il *dualismo fra la Società e lo Stato*, rinnova l'ambiente spirituale con motivi desunti da una concezione energetica e selettiva della vita, cui vuol restituire il senso della funzione e della responsabilità politica, riforma l'ordinamento giuridico con un nuovo sistema d'istituti e di norme, per cui ogni iniziativa di associazione possa trovare la sua via immediata allo Stato, e stabilisce tra l'individuo e lo Stato un rapporto permanente e diffuso di collaborazione.

E negando il dualismo tra Società e Stato la dottrina corporativa e il pensiero fascista precisano e rettificano, pure, *i rapporti tra Stato e Diritto*: poichè proprio sulla base di questa identificazione, concepiscono la sovrana funzione giuridica dello Stato ed affermano *la statualità del diritto*.

La negazione della statualità del diritto, già implicita alla *dottrina del diritto naturale*, adombrata dai giuristi romani, rifulsa, poi, nell'epoca moderna, come quella di un *diritto razionale, assoluto, universale ed eterno*, creato prima dell'uomo o prima dello Stato, si è accentuata, negli ultimi decenni, con il fine di rivendicare la *indipendenza del diritto dallo*

Rapporti  
tra Stato  
e Diritto

Negazione  
della statualità  
del diritto

*Stato*, e di presentare il diritto, se non addirittura come un qualche cosa che è prima dello Stato nel tempo e nella dignità, almeno come un fenomeno parallelo e, quindi, virtualmente indipendente.

Si è così parlato di un *diritto sociale*, come emanazione di un qualsiasi gruppo di uomini, poichè, si è detto, *nessuna società o collettività*, che dir si voglia, può prescindere da una qualche giustizia, anche se si tratta di una società immorale o delittuosa.

Da ciò, perdendo di vista il rapporto che identifica la Società con lo Stato, si è dedotta la possibilità che, accanto all'*ordinamento giuridico dello Stato*, si formino e vivano *altri ordinamenti giuridici*, equivalenti al primo, che organizzano e disciplinano in altri aggregati gli uomini, sia dentro un medesimo Stato (*società particolari, associazioni*), sia all'infuori e al di sopra di uno Stato determinato, comprendendo nella loro azione più comunità politiche, come, per esempio, la Chiesa Cattolica o la Società Internazionale.

Confutazione  
della  
negazione  
della  
statualità  
del diritto

Ma, per noi, invero, se si può parlare di *diritto naturale*, di *diritto razionale*, di *diritto ideale* e di *diritto sociale*, se ne deve parlare soltanto come di qualità del diritto, e non già come di specie o di categorie di diritto a sè stanti, contrapposte al *diritto costituito o positivo*, cioè *posto* dallo Stato; per noi, insomma, l'*ordinamento giuridico* non è che uno, *quello posto dallo Stato*.

Ogni diritto è essenzialmente positivo ha sempre professato, difatti, la scuola giuridica italiana, e presuppone lo Stato.

Vero è che l'esigenze dell'organizzazione sociale non possono tutte risolversi, e non si risolvono di fatto, con norme giuridiche, poichè per vincere

l'egoismo umano, fatale ad ogni civiltà, occorre un vincolo complesso sostenuto da tutti i motivi della solidarietà, da tutti gli istinti della socievolezza e, quindi, dal costume, dalla religione, dalla famiglia, dal decoro personale e da una bene intesa convenienza economica; ma ciò non vuol dire che ogni regola di organizzazione sia senz'altro una norma giuridica.

La *norma giuridica*, difatti, ha una funzione tutta particolare da compiere nell'organizzazione della Società, ed è quella di raccogliere e di consacrare i motivi indispensabili alla vita associativa del popolo, di formare il supremo presidio di tutta la vita sociale dell'uomo.

Essenza  
della norma  
giuridica

E ciò che l'esperienza storica non ha ancora provato è che si possa, in definitiva, fare a meno di una norma statale, cioè effettivamente giuridica, che si possa affidare la difesa e lo svolgimento della comunità unicamente alla virtù di precetti e di regole volontarie, non suffragate dalla forza dello Stato.

Per l'appunto le crisi di anarchia si producono quando i gruppi particolari, che si fanno esponenti di interessi dissociativi, riescono ad imporre la loro volontà contro la volontà dello Stato, e rompono l'unità dell'ordinamento giuridico. Tali situazioni rappresentano dei veri casi di patologia statale e giuridica, e dimostrano chiaramente che il diritto non sussiste e non opera senza l'azione di un fattore fondamentale, che è lo *Stato legislatore e sovrano*.

Del resto, anche se la norma giuridica, come norma statale, è caratterizzata dalla *coazione*, il carattere essenziale del diritto sarà pur sempre la *possibilità della coazione e non la coazione effettiva*:

*Stato*, e di presentare il diritto, se non addirittura come un qualche cosa che è prima dello Stato nel tempo e nella dignità, almeno come un fenomeno parallelo e, quindi, virtualmente indipendente.

Si è così parlato di un *diritto sociale*, come emanazione di un qualsiasi gruppo di uomini, poichè, si è detto, *nessuna società o collettività*, che dir si voglia, può prescindere da una qualche giustizia, anche se si tratta di una società immorale o delittuosa.

Da ciò, perdendo di vista il rapporto che identifica la Società con lo Stato, si è dedotta la possibilità che, accanto all'*ordinamento giuridico dello Stato*, si formino e vivano *altri ordinamenti giuridici*, equivalenti al primo, che organizzano e disciplinano in altri aggregati gli uomini, sia dentro un medesimo Stato (*società particolari, associazioni*), sia all'infuori e al di sopra di uno Stato determinato, comprendendo nella loro azione più comunità politiche, come, per esempio, la Chiesa Cattolica o la Società Internazionale.

Confutazione della negazione della statualità del diritto

Ma, per noi, invero, se si può parlare di *diritto naturale*, di *diritto razionale*, di *diritto ideale* e di *diritto sociale*, se ne deve parlare soltanto come di qualità del diritto, e non già come di specie o di categorie di diritto a sè stanti, contrapposte al *diritto costituito o positivo*, cioè *posto* dallo Stato; per noi, insomma, l'*ordinamento giuridico* non è che uno, *quello posto dallo Stato*.

Ogni diritto è essenzialmente positivo ha sempre professato, difatti, la scuola giuridica italiana, e presuppone lo Stato.

Vero è che l'esigenze dell'organizzazione sociale non possono tutte risolversi, e non si risolvono di fatto, con norme giuridiche, poichè per vincere

l'egoismo umano, fatale ad ogni civiltà, occorre un vincolo complesso sostenuto da tutti i motivi della solidarietà, da tutti gli istinti della socievolezza e, quindi, dal costume, dalla religione, dalla famiglia, dal decoro personale e da una bene intesa convenienza economica; ma ciò non vuol dire che ogni regola di organizzazione sia senz'altro una norma giuridica.

La *norma giuridica*, difatti, ha una funzione tutta particolare da compiere nell'organizzazione della Società, ed è quella di raccogliere e di consacrare i motivi indispensabili alla vita associativa del popolo, di formare il supremo presidio di tutta la vita sociale dell'uomo.

Essenza della norma giuridica

E ciò che l'esperienza storica non ha ancora provato è che si possa, in definitiva, fare a meno di una norma statale, cioè effettivamente giuridica, che si possa affidare la difesa e lo svolgimento della comunità unicamente alla virtù di precetti e di regole volontarie, non suffragate dalla forza dello Stato.

Per l'appunto le crisi di anarchia si producono quando i gruppi particolari, che si fanno esponenti di interessi dissociativi, riescono ad imporre la loro volontà contro la volontà dello Stato, e rompono l'unità dell'ordinamento giuridico. Tali situazioni rappresentano dei veri casi di patologia statale e giuridica, e dimostrano chiaramente che il diritto non sussiste e non opera senza l'azione di un fattore fondamentale, che è lo *Stato legislatore e sovrano*.

Del resto, anche se la norma giuridica, come norma statale, è caratterizzata dalla *coazione*, il carattere essenziale del diritto sarà pur sempre *la possibilità della coazione e non la coazione effettiva*:

e sarà, infine, soltanto la norma giuridica, in quanto norma statale, capace di rispondere ad una necessità dello spirito, cioè al bisogno della certezza, per la solennità della sua procedura, per la precisione del suo testo e per l'universalità della sua efficacia.

Quindi la dottrina corporativa, riaffermando, sul concetto base della identificazione di Società e Stato, la statualità del diritto, concilia l'autorità della norma con l'autorità morale dello Stato, e consacra la sovranità nella coscienza popolare.

---

PARTE PRIMA

LO STATO ITALIANO

I. — Formazione dello Stato  
e cenni di storia costituzionale italiana.

Si è disputato e si disputa ancora, se il *Regno d'Italia*, proclamato con la legge 17 marzo 1861 n. 4671, sotto Re Vittorio Emanuele II della Casa di Savoia, debba considerarsi uno Stato diverso dal *Regno di Sardegna e Piemonte*, tenuto dalla medesima dinastia che, postasi alla testa della rivoluzione nazionale, aveva unito la penisola in un solo Stato: cioè se debba ritenersi l'antico Regno di Sardegna e Piemonte ingrandito, oppure debba ritenersi uno Stato nuovo sorto dalle successive fusioni dei vari Stati prima esistenti.

Secondo noi l'odierno Stato italiano, per quanto in *fatto* sia sorto da un movimento rivoluzionario, *formalmente* si costituì attraverso il successivo allargarsi ed ingrandirsi del piccolo ed antico Stato di Sardegna e Piemonte: sia per mezzo di volontarie annessioni di popoli, che avevano cacciato i loro governi e i loro sovrani, sia per mezzo di annessioni conseguite con la forza delle armi e con trattati internazionali, l'antico Regno di Sardegna si estese a mano a mano sull'Italia tutta, incorporò

Formazione  
storica  
dello Stato  
italiano

a sè provincie ed intere regioni e si proclamò, nel 1861, Regno d'Italia.

Certo le varie annessioni produssero molte modificazioni nell'ordinamento dello Stato sardo; nei suoi elementi (territorio, popolazione, capitale, ecc.) e, persino, nel suo nome, ma, come osserva il Romano, tutto ciò non implica che sia venuta meno la sua identità.

Con grande senno politico fu curata la continuità formale dello Stato, non mutandosi, nel nome del Re, il numero relativo alla serie dei suoi predecessori e collegando la serie delle legislature parlamentari con quelle del Parlamento subalpino.

Fondamento costituzionale dello Stato italiano

Lo stesso avvenne per la *forma politica*. E per vero, il principio politico, il *fondamento costituzionale* del nuovo Stato italiano, era rimasto invariato; cioè il medesimo *Statuto* che, il 4 marzo 1848, Re Carlo Alberto aveva concesso ai suoi popoli, fu esteso, in forza dei plebisciti e delle relative annessioni, a tutti gli altri popoli della penisola.

Invece, proprio con l'elargizione dello Statuto, era stato profondamente modificato il principio costituzionale dello Stato sardo, poichè il Re, con questo atto, aveva cessato di essere tale secondo il diritto storico, secondo i trattati, secondo il principio di legittimità, come lo era stato sino a quel momento, e la monarchia si era trasformata da *assoluta* in *rappresentativa*, sposandosi, virtualmente, subito col principio della sovranità nazionale, poco dopo introdotto nelle formule degli atti pubblici.

Perciò lo stesso regime politico, sul quale già si fondava, in virtù dello Statuto emanato dal Re Carlo Alberto, lo Stato sardo, divenne regime politico del nuovo Stato, dello Stato italiano.

Sotto altro punto di vista si deve notare che lo *Statuto*, emanato da Re Carlo Alberto, segnò una pietra miliare nel processo della rivoluzione nazionale italiana, poichè colpì in pieno la pretesa legittimità del governo straniero e degli altri governi italiani a quello infeudati, che si mantenevano col sistema assolutistico.

Importanza storica dello « Statuto »

*Libertà* fu, difatti, il programma della rivoluzione italiana, soprattutto per quanto si atteneva alla *indipendenza della Patria* e per quanto implicava l'*unità dello Stato*, come condizione e come mezzo per raggiungere tale scopo. Il programma della *Giovane Italia* del 1831 portava il motto: *indipendenza, unità e libertà*.

Ma dal punto di vista del principio costituzionale lo Stato italiano non riuscì, sebbene sorto da una rivoluzione, a raggiungere una forma adatta al temperamento del popolo e al genio della stirpe, non riuscì ad imprimere alla nazione una continuità storica nei suoi mezzi e nei suoi fini, per un assoluto difetto di unitaria tradizione statale.

E veramente profondo e grande è il dramma dell'anima italiana, che, durante lo svolgersi del risorgimento patrio, tenta invano di recuperare una propria originalità di pensiero e di azione, e di dare al nuovo Stato una forma unica di vita.

Difetto di tradizione statale in Italia

Dopo la caduta dell'Impero d'Occidente il popolo italiano aveva trascinato seco l'immagine di quella Roma, che aveva dato al mondo il tipo più elevato di Stato, ma, sede del Papato cattolico e titolo dell'Impero rinnovato nella nazione germanica, aveva alimentato delle idee universali senza riuscire ad elaborare una propria forma di vita ed una propria dottrina politica.

E così, quando nella seconda metà del 1400, l'Inghilterra la Francia e la Spagna si unificavano politicamente attraverso il potere monarchico e fondavano lo Stato moderno, tale Stato non potè mettere radici nella penisola: e tutte le molteplici formazioni statali italiane, o perchè asservite allo straniero, o perchè afflitte da insufficienza vitale, non riuscirono ad alimentare nei popoli il *sentimento dello Stato* e fecero dimenticare *ogni idea storica italiana*, che poteva condurre ad uno Stato unitario e nazionale.

E dal decadimento di ogni idea e di ogni tradizione dello Stato provenne, pure, necessariamente, il decadimento morale ed intellettuale del popolo.

Anche la nostra riscossa politica del secolo XIX, il nostro eroico risorgimento patrio, avviene, inizialmente, sotto il lievito di forze estranee: i reduci dell'esercito napoleonico sono nelle prime file delle cospirazioni e delle congiure.

E, pure in seguito, il movimento rivoluzionario italiano rimane un movimento di qualità, di meravigliose qualità morali, intellettuali, politiche e militari, ma non di masse.

Ma lo Stato italiano manca di tradizioni storiche non solamente per quanto riguarda l'esistenza dello Stato medesimo, ma anche per quanto riguarda la costituzione politica: difatti lo Stato italiano non ha avuto una costituzione autonoma, nemmeno come conseguenza della rivoluzione nazionale.

Lo Statuto Albertino fu ricavato, con poche e frettolose aggiunte, dalla costituzione francese del 1830 e da quella belga del 1831, le quali erano già il risultato di principii provenienti dal diritto pubblico inglese e dalla rivoluzione francese.

Difetto  
di tradizioni  
costituzionali  
in Italia

Del resto lo Statuto non era altro che il contenuto di quei principii politici, su cui si fondavano gli Stati del secolo XIX, non era altro che la realizzazione pratica delle dottrine politiche ed economiche dell'epoca: diverso nella sua sostanza non poteva essere e, nel primo momento, ha saputo adempiere alla sua missione.

Gli errori vennero poi, quando non si volle o non si seppe far progredire in senso autonomo la nostra costituzione, quando non si seppe opportunamente svolgerla per renderla sempre più conforme alle esigenze particolari della società italiana, quando, in una parola, non si seppe effettuarla in modo da essere capace di *rispondere pienamente alle finalità di uno Stato moderno*.

E noi non staremo qui a descrivere gli avvenimenti politici italiani dal risorgimento ad oggi, poichè ciò non è oggetto della presente pubblicazione, ma ricorderemo soltanto che, nel momento della grave crisi, in cui era caduto lo Stato italiano alla fine della guerra, *crisi politica, economica e giuridica*, cioè *crisi profondamente storica*, crisi che era la conseguenza immediata di molteplici e lunghi errori, il Fascismo, e, per esso, il suo capo, Benito Mussolini, poneva il problema dello Stato sopra una base, che è romana per l'idea della forza ed attuale per l'idea della giustizia e del diritto.

Ma il *Fascismo*, per quanto vasto e profondo movimento rivoluzionario, non solo non ha interrotta od estinta la continuità storica della vita dello Stato italiano, cioè quella forza tradizionale proveniente dal nostro *Risorgimento*, ma, bensì, in un momento di grave crisi, ha saputo dare allo Stato italiano, ponendolo sopra basi più reali, imprimen-

La crisi  
del  
dopo-guerra  
e la riforma  
costituzionale  
fascista

dogli più vaste e profonde finalità, concependolo sotto una luce veramente moderna, una nuova vitalità. Quella vitalità che, per quanto riguarda il problema di questo capitolo, cioè la formazione dello Stato italiano, non potrà mai più essere estinta.

Difatti se nello Stato italiano si poteva lamentare quel difetto di sentimento e di tradizione statale e, per conseguenza, quella vera e salda unità e solidarietà nazionale, che il Risorgimento, come abbiamo osservato, per un complesso di ragioni, non poté attuare pienamente, oggi, è certo che, colla rivoluzione fascista, l'unità nazionale è saldamente formata negli spiriti e nelle volontà, che il sentimento dello Stato è nato in Italia, e che, anche per noi, incomincia una vera tradizione costituzionale, poiché il Fascismo, dopo il Risorgimento, è il secondo e grande movimento politico attraverso cui è passato lo Stato italiano.

## II. — Fonti del diritto costituzionale italiano.

Quali sono, dunque, le *fonti del diritto costituzionale* nostro, formatosi dagli anni del Risorgimento alla guerra europea e profondamente modificato dal Fascismo?

La materia delle fonti ha avuto largo sviluppo nel diritto comune, ed, in genere, i suoi principii si applicano pure al diritto costituzionale: così noi distingueremo le fonti in *legislative, consuetudinarie, giurisprudenziali* e terremo conto della *elaborazione scientifica* di questo diritto.

a) In uno Stato, politicamente e giuridicamente civile e moderno, fonte principale di ogni di-

Fonti  
del diritto  
costituzionale

Fonti  
legislative

ritto, e del diritto pubblico in ispecie, è la *legge scritta*, cioè la dichiarazione di una norma giuridica, fatta con solenni ed esteriori formalità e rivestita dalla sovranità dello Stato di un impero assoluto.

Perciò tutte le leggi, che attualmente regolano il diritto pubblico dello Stato italiano, a parte quelle che, avendo diretti rapporti colla pubblica amministrazione, fanno parte del diritto amministrativo, sono fonti scritte del diritto costituzionale.

Lo *Statuto* è, certamente, rimasto la fonte più importante del diritto nostro costituzionale, sia perchè ha affermato nella Corona la posizione di organo dello Stato, anzichè quella di titolare della sovranità e ha gettate le basi di un regime costituzionale rappresentativo, sia perchè ha inteso raccogliere in un atto scritto i principii e le disposizioni fondamentali dello Stato: ma è anche certo che lo Statuto, specie in seguito al Fascismo, deve essere integrato nel suo spirito e nella sua sostanza da una serie di norme e di principii nuovi.

Che lo Statuto non contenesse, del resto, prima della riforma costituzionale fascista, tutto il diritto costituzionale italiano, è chiaro da molti suoi articoli (1, 24, 26, 27, 28, 29, 32, 39, 40, 61, 74, 75, 76, 83), i quali espressamente si rimettono a leggi e a regolamenti emanati o da emanarsi: molte leggi si sono aggiunte e susseguite dal 1848 ad oggi, che si riferiscono a materie strettamente costituzionali.

E leggi costituzionali si sono sempre considerate, oltre i *decreti* e le *leggi di annessione* delle varie provincie e colonie, quelle riguardanti il *diritto elettorale*, lo *stato delle persone della Famiglia Reale*, le *Camere*, il *Consiglio dei Ministri*, i *Ministri*, le *guarentigie del Sommo Pontefice*, l'*ordinamento giu-*

*diziario, la cittadinanza, la stampa, la pubblica sicurezza, le associazioni, ecc.*

Ma, anche in rapporto alle fonti, noi dobbiamo, soprattutto, tenere presenti le profonde modificazioni operate dalla rivoluzione fascista, ed, in base a queste modificazioni, esaminare ed elencare le fonti stesse.

Se prima della legge sul Gran Consiglio si poteva contestare il carattere costituzionale del movimento fascista e si poteva discutere il suo valore profondamente innovativo, perchè, pur essendo un movimento rivoluzionario, ha voluto sapientemente proseguire e non interrompere, superare e non negare la continuità storica dello Stato italiano, uscito dalla rivoluzione liberale del secolo XIX, ciò non è più possibile oggi.

Difatti, promulgata la legge sul Gran Consiglio, il Re, nel discorso inaugurale della XXVIII legislatura, così si esprimeva il 20 aprile 1929: « È stato possibile, senza gravi turbamenti, realizzare il nuovo ordine costituzionale dello Stato Fascista: ordine schiettamente e originariamente italiano, che, mentre differisce da quelli vigenti in altri paesi, non è affatto un ritorno a forme politiche ormai superate, incompatibili con lo spirito e le necessità dei tempi moderni. Nel nuovo Stato, le masse della popolazione lavoratrice sono direttamente rappresentate e tutelate nei loro legittimi interessi e bisogni: nella nazione organizzata tutti hanno un compito, una responsabilità, un dovere e un diritto. Nella leale collaborazione di classe, attraverso gli ordinamenti corporativi e grazie alla ormai perfetta consapevole disciplina del popolo italiano, la garanzia di continuità del processo produttivo è as-

sicurata e ogni volontaria dispersione di ricchezza eliminata. Solo in siffatto modo è stato possibile aumentare e diffondere un più alto benessere nel popolo italiano e rendere questo sempre più partecipe della vita dello Stato ».

Pochi giorni prima un sovrano decreto legge (11 aprile 1929, n. 504) aveva ordinato la modificazione dello stemma nazionale, disponendo che, in esso, alla Croce di Savoia si aggiungesse il simbolo del Fascio Littorio.

*Perciò si vede come la costituzione dello Stato italiano, in virtù del Fascismo, sia stata profondamente modificata, ed abbia, oggi, le sue basi non soltanto nel testo dello Statuto e nei principii relativi, ancora in vigore, ma anche in una nuova serie di leggi costituzionali, principalissima fra tutte la Carta del Lavoro, le quali affermano la nuova nozione dello Stato e ne attuano l'ordinamento, per cui si concreta l'immissione reale nello Stato delle masse popolari, o, più precisamente, l'organizzazione politica-integrale della Società italiana, realizzando il nuovo tipo dello Stato politico-sociale o Stato-popolo.*

La riforma costituzionale, preparata dalla Commissione per lo studio delle riforme legislative, detta dei « Diciotto », e presieduta dal Gentile, s'inizia con le leggi per la difesa dello Stato (*legge sulle società segrete, legge sui fuorusciti, legge sulla burocrazia*): sono leggi preliminari ed indispensabili alla riforma costituzionale vera e propria, sono leggi che contengono, in gran parte, norme di carattere transitorio.

*Le leggi più propriamente costituzionali, accompagnate da numerose disposizioni regolamentari, atte ad attuare nei particolari i concetti e i principii contenuti nelle leggi, sono quelle sulla facoltà del po-*

tere esecutivo di emanare norme giuridiche del 31 gennaio 1926, n. 100, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato del 24 dicembre 1925, n. 263; sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro del 3 aprile 1926, n. 563; la Carta del Lavoro, emanata dal Gran Consiglio del Fascismo il 21 aprile del 1927 e formalmente riconosciuta come atto legislativo colla legge 13 dicembre 1928, n. 2832, che autorizza il potere esecutivo a darle esecuzione; la legge sulla cosiddetta riforma plebiscitaria della rappresentanza politica nel testo unico del 2 settembre 1928, n. 1993, le leggi sul Gran Consiglio del Fascismo del 9 dicembre 1928, n. 2693 e 14 dicembre 1929, n. 2099 e, infine, la legge sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni del 20 marzo 1930, n. 206.

Fra le leggi complementari hanno particolare importanza quelle relative ai poteri dei Prefetti, ai Podestà e alle Consulte Municipali, alla Pubblica Sicurezza, alla Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale, e quelle relative ai rapporti con la Santa Sede ed al riconoscimento della Città del Vaticano.

Per effetto di queste leggi costituzionali si deve accertare l'abrogazione diretta o indiretta di parecchie disposizioni dello Statuto e di molte altre leggi, tra cui la legge sulle prerogative della Santa Sede e del Sommo Pontefice, le leggi elettorali, i regolamenti interni delle Camere, le leggi sulla stampa e sulle associazioni, ecc.

b) Seconda fonte del diritto costituzionale è la consuetudine, la quale, nel campo del diritto pubblico, è particolarmente importante, poichè la legge non è riuscita a regolare tutti i rapporti e tutte le materie.

Fonti  
consuetudinarie

Molti principii del diritto pubblico non si prestano ad essere contenuti nella rigidità formale di una dichiarazione precisa ed assoluta, e la consuetudine soltanto può supplire a questi vuoti e rimediare a questi difetti. La consuetudine, anche nel campo del diritto pubblico, agisce tanto come innovatrice, quanto come abrogatrice (*desuetudine*): perciò si vede come anche la consuetudine, in seguito alla riforma costituzionale operata dal Fascismo, sia modificata ed abbia lasciato cadere alcuni principii per farne sorgere dei nuovi.

Del resto è logico che, se la consuetudine nasce da quei principii fondamentali e generali che presiedono gli istituti dello Stato, modificati tali istituti, anche la consuetudine sia diversa.

c) Infine dobbiamo, come terza fonte del diritto costituzionale, ricordare la *giurisprudenza*, la quale comprende così i pronunziati delle varie magistrature, come le deliberazioni parlamentari, e, come fonte sussidiaria delle leggi, delle consuetudini e della giurisprudenza l'*elaborazione scientifica e dottrinale*, importante per lo studio dei varii istituti politici e giuridici, che presiedono alla vita dello Stato. Importante sempre, ma, soprattutto, in questo momento di profonda trasformazione costituzionale. Difatti è l'elaborazione della dottrina, che, con la critica, l'analisi e lo studio comparato dei varii diritti pubblici e l'illustrazione dei principii etico-politici, che reggono gli Stati, permette lo svolgersi, il perfezionarsi e l'affermarsi delle necessarie e vitali riforme costituzionali, e ne diffonde la conoscenza e la coscienza.

Fonti  
giurisprudenziali  
ed elaborazione  
scientifica

### III. — Lo Statuto e la Carta del Lavoro.

Perchè  
lo Statuto  
è modificabile

Poichè lo *Statuto* è stato chiamato legge « *fondamentale* » dello Stato, sia per la sua stessa intitolazione, sia per il contenuto di alcune sue disposizioni, si è voluto da molti trarre l'assurda ed erronea conseguenza che esso fosse *immodificabile*.

Anzitutto occorre osservare che lo *Statuto non ha un'origine contrattualista*, cioè non nasce dall'accordo di due o più poteri antagonisti, ma, bensì, un'origine statutale, cioè attinge, come una vera e propria legge, la sua forza soltanto dalla sovranità dello Stato.

Perciò coloro che vogliono asserire che lo *Statuto* fu la base dei plebisciti, e che questo fatto esclude la possibilità di modificare con semplici leggi la nostra costituzione, non solo attribuiscono ai plebisciti una efficacia giuridica che non ebbero — e la storia sa che la funzione dei plebisciti fu solamente politica, — ma dimenticano, pure, che i plebisciti, i quali furono certamente posteriori allo *Statuto*, non hanno potuto aggiungergli alcun valore, sia perchè in molte regioni lo *Statuto* fu pubblicato prima che il popolo fosse chiamato al plebiscito, sia perchè dai plebisciti si faceva dipendere soltanto la continuazione e non la instaurazione del nuovo regime.

In secondo luogo, poi, osserviamo che *nessuna parte, sia pure fondamentale, dell'ordinamento giuridico può considerarsi condannata all'immobilità*, e questo non tanto perchè nello *Statuto* non vi sia alcuna norma positiva che faccia eccezione a que-

sto comune principio, quanto perchè una conclusione diversa sarebbe antistorica e, perciò, antiggiuridica. Difatti pensare e dichiarare che lo *Statuto*, emanato dal Re Carlo Alberto nel 1848, è immodificabile, significa assurdamente immobilizzare in una formula giuridica il processo storico dello Stato in continua evoluzione.

Ecco perchè la rivoluzione fascista ha potuto legalmente e legittimamente *mutare profondamente la costituzione dello Stato italiano*, senza, per questo, dovere abrogare lo *Statuto Albertino* del 1848.

La nuova costituzione dello Stato italiano risulta oggi di una serie di leggi, che hanno derogato ad alcune parti dello *Statuto Albertino*, ma la *ragione giuridica* e la *funzione storica* dello *Statuto* stesso non sono venute meno.

Difatti, per quanto riguarda la *ragione giuridica dello Statuto*, le riforme hanno potuto essere attuate nella forma legalitaria della approvazione dei due rami del Parlamento e della sanzione e promulgazione sovrana. Non hanno, quindi, rinnegato, ma attuato lo *Statuto*, che diede alla legge anche la *potestà costituente*, ammettendo, cioè, che nella forma ordinaria della legge potessero essere modificate le sue stesse disposizioni. E per quanto riguarda la *funzione storica dello Statuto*, le profonde riforme attuate dal Fascismo stanno ad attestare che il *carattere storico* fondamentale dello *Statuto* non è venuto meno: il carattere storico peculiare dello *Statuto* è, difatti, quello di aver attuato la limitazione del potere sovrano della Corona, di aver trasformato, cioè, lo Stato, da Stato di polizia, ove il Principe soltanto è titolare della sovranità dello Stato e lo Stato quasi suo patrimonio, a Stato di

Ragione  
giuridica  
e funzione  
storica  
dello Statuto

diritto, ove lo Stato stesso è unico titolare della sovranità e nel quale la Corona non è che un organo — il più alto e il più autorevole — ma pur sempre un organo, con la propria competenza delimitata dalla legge e da esercitarsi per una finalità superiore non propria, nell'interesse, cioè, della collettività, giuridicamente e politicamente organizzata nello Stato.

Il diverso  
spirito  
della  
costituzione  
italiana  
e la Carta  
del Lavoro

Ma se lo Statuto non ha perduto di valore, per quanto riguarda alcune sue *ragioni giuridiche formali* e per quanto riguarda la sua *precipua funzione storica*, è certo che, in virtù delle riforme attuate, il *contenuto*, lo *spirito* della costituzione italiana è diverso.

Abbiamo precedentemente esposta la concezione nuova del diritto e dello Stato, vedremo presto l'ordinamento e la vita dello Stato sulla base delle nuove leggi costituzionali; per ora ci basta ricordare la funzione profondamente innovatrice della Carta del Lavoro, la quale ha, senza dubbio, carattere statutario, la quale contiene dei principii che modificano sostanzialmente le basi dello Stato, la quale pone il *corporativismo*, come principio base ed animatore della vita e dell'organizzazione dello Stato.

La Carta del Lavoro attua, difatti, il nuovo Stato e lo attua non negando, ma superando e perfezionando il vecchio Stato di Diritto: crea, cioè, il tipo nuovo di Stato, politico ed etico, giuridico e sociale ad un tempo, lo *Stato Corporativo*.

Statuto  
e Carta  
del Lavoro

L'essenza e lo spirito della nuova costituzione non possono, così, ritrovarsi altro che nel *corporativismo*, il quale avendo modificate le basi e la struttura dello Stato, ha la capacità di rivedere tutto l'ordinamento giuridico pubblico e privato, e di

influenzare le discipline economiche e le scienze storico-morali.

Noi, perciò, ricostruiremo il *diritto costituzionale italiano*, che chiamiamo *corporativo*, per distinguerlo dal vecchio diritto costituzionale, sulla base dei nuovi principii; e da quanto abbiamo detto deve apparire chiaro, logico e giuridico che una costruzione sistematica del diritto costituzionale italiano, che volesse basarsi soltanto sui principii dello Statuto, dimenticando o prescindendo dai principii contenuti nelle nuove leggi costituzionali, e, soprattutto, nella Carta del Lavoro, sarebbe non soltanto assurda, perchè antipositiva ed antiggiuridica, ma anche falsa, perchè antistorica.

Basta, difatti, ripensare a quanto siamo venuti sin qui esponendo intorno alla concezione dello Stato in generale e di quello italiano in particolare, intorno alle fonti positive del nostro diritto costituzionale, ed intorno all'essenza della nostra costituzione, per convincersi pienamente che il *nuovo diritto pubblico italiano*, proprio come conseguenza diretta della nuova concezione statale, è, ormai, venuto ad assumere una concreta forma positiva, lontana ed estranea da tutte le vecchie ideologie, ma che si richiama alla tradizione più antica dello Stato quale ente politico sovrano, dando ad esso un compiuto contenuto sociale.

---

PARTE SECONDA

GLI ORGANI DELLO STATO

I. — Concetti di organo e di istituzione.

Lo Stato, come titolare esclusivo della sovranità, cioè della suprema potestà di comando, sotto il punto di vista giuridico possiede una propria capacità di volere e di agire, ma per attuare e concretare questa sua capacità ha bisogno di *organi* appositi, attraverso i quali e coi quali possa manifestare la propria volontà ed esplicare la propria attività.

Dobbiamo, dunque, vedere che cosa s'intende con la parola *organo dello Stato*, e, poichè tale concetto particolare richiama quello più vasto e generale di *organizzazione dello Stato*, necessita richiamare, anzitutto, le menti a questo concetto di organizzazione, che, nello Stato Corporativo, ha un'importanza massima e nuova, poichè in questo Stato anche il *diritto dell'individuo* è organizzato in dipendenza delle utilità superiori ed immanenti dello Stato stesso.

L'*organizzazione dello Stato* consiste in una assegnazione di uomini, di beni e di facoltà ai fini dello Stato: e sotto l'*aspetto giuridico* l'ordinamento dello Stato non è altro che il complesso delle norme che definiscono le competenze e la capacità degli indi-

Concetto  
di organiz-  
zazione  
dello Stato

vidui, poichè a ciascuno viene tracciata la sfera in cui egli può o deve agire, e nell'interno della quale la sua volontà può produrre risultati presi in considerazione dallo Stato stesso come atti giuridici.

Lo Stato stesso, per necessità naturale, opera esclusivamente attraverso individui, e come ordinamento corporativo sistema, sia in via diretta che indiretta, tutta l'azione individuale ai fini dello Stato.

E sistema l'azione individuale tanto se conferisce all'individuo i mezzi di una *supremazia*, in cui si concreta l'esercizio del potere di governo, e soltanto in virtù della quale lo stesso Stato può manifestare la propria volontà ed esplicare la propria attività, quanto se determina le capacità o facoltà private dell'individuo.

Nel primo caso si ha, propriamente, la nozione di *organo dello Stato*: nozione che ha un significato semplice e ristretto, ed un significato più complesso e più ampio.

Difatti noi possiamo intendere per *organi dello Stato* gl'individui, le *persone fisiche*, per mezzo delle quali lo Stato vuole ed agisce, ed in tal caso consideriamo tali volontà ed azioni non come proprie di questi individui, ma come proprie ed esclusive dello Stato, oppure possiamo intendere per organi dello Stato non più gl'individui, i funzionari, ma, bensì, i singoli *istituti*, ai quali queste persone sono preposte: in questo secondo, più ampio e complesso significato, l'organo comprende gli individui titolari dell'istituzione, l'ufficio che essi devono esplicare ed i mezzi giuridici e materiali a loro disposizione.

Ma tanto nell'un significato che nell'altro deve

Concetto di organo dello Stato

essere ben chiaro che la volontà di questi organi non è altro che la stessa volontà dello Stato, cioè che *la loro volontà non è affatto distinta o diversa da quella dello Stato*: difatti questi organi sono parti o elementi integranti e costitutivi dello Stato, non hanno nulla di diverso dallo Stato, con lo Stato pienamente s'identificano; sono, in una parola, lo stesso Stato nell'atto di esercitare una sua funzione.

Abbiamo voluto precisare subito questo concetto, sul quale fra poco ritorneremo, poichè si è voluto da alcuni giuristi, sulla base, appunto, della *teoria dell'organo* dello Stato, ammettere l'esistenza, nel seno stesso dello Stato, di formazioni organiche, dotate di una loro vita sostanzialmente analoga a quella dello Stato, ma distinte dallo Stato.

Ora tale teoria è fundamentalmente errata, poichè, per il principio corporativo, come principio unitario e moderno, *la sovranità dello Stato è unica e indivisibile*.

Fra lo Stato e l'individuo non vi sono e non vi possono più essere, sotto nessun titolo, quei *corpi intermedi*, ordini sociali chiusi, caste, feudi, comuni privilegiati, arti e mestieri, ordini cavallereschi e monastici, ecc., che il regime anteriore alla rivoluzione liberale, stabilito sul sistema dello *Stato di classi*, riconosceva tra il suddito e lo Stato. Nel distruggere i corpi intermedi la rivoluzione liberale non fece, in sostanza, altro che proseguire l'opera dell'unificazione dello Stato iniziata dalla monarchia assoluta; soltanto che essa non seppe sopperire, con apposite istituzioni, ai bisogni associativi, che quei corpi intermedi rappresentavano.

Ed il corporativismo si propone, appunto, di integrare lo Stato moderno, perfezionandolo, ma non

Inammissibilità dei corpi intermedi tra lo Stato e il cittadino

di ricreare delle forme interamente superate dalla storia: perciò lo Stato è per esso un *tutto omogeneo di organi distribuiti in serie, sotto l'unità direttiva degli organi supremi di governo.*

Concetto  
e caratteri  
delle  
istituzioni  
sociali

Ma non soltanto gli organi comunemente intesi (Corona, Camera, Senato, Ministero, Prefettura, ecc.) non costituiscono un'entità sociale o giuridica distinta dallo Stato, come già si disse, ma anche gli altri organi, quelli nei quali il rapporto con l'azione suprema di governo è meno immediato, come si verifica per i cosiddetti *enti locali* o *enti autarchici* (Province, Comuni, Istituzioni di beneficenza, ecc.), non sono, e non possono essere, nulla di diverso e di distinto dallo Stato, come pretendeva la dottrina individualistica del « potere municipale ».

Per questi ultimi, difatti, siccome, secondo la comune dottrina, appartenerebbero, bensì, alla sfera dello Stato, ma a titolo complementare e sussidiario, si è creata la nozione della *persona giuridica di diritto pubblico*; nozione che il corporativismo ritiene superflua e pericolosa, poichè non può concepire che nell'orbita dello Stato esistano volontà ed interessi, cioè persone collettive o morali o giuridiche di diritto pubblico diverse dallo Stato. Noi sostituiamo tale nozione con quella di *istituzione*, intesa nel modo che ora esporremo.

Rimane, però, salda ed integra, sia questo ben chiaro, la nozione di *persona giuridica di diritto privato*, intesa come capacità di possedere e di disporre dei beni al fine di agevolare i rapporti di interesse patrimoniale tra gli organi dello Stato e i privati.

Secondo noi le *istituzioni* non sarebbero altro che *serie* o *complessi* di *organi dello Stato* coordinati

in vista di un particolare obiettivo nei rapporti reciproci e nei rapporti con altri organi superiori.

Gli interessi dei pretesi enti sussidiari o complementari non sono interessi diversi da quelli dello Stato, ma, bensì, interessi dello Stato stesso, poichè interessi del corpo sociale, che, per il corporativismo, con lo Stato s'identifica. Interessi che hanno un *carattere di specializzazione* o di *localizzazione*, soltanto perchè assumono un significato particolare di fronte agli *interessi generali*, cioè comuni a tutti gli aspetti dello Stato, curati dai suoi organi immediati.

Difatti, con il legale riconoscimento dei Sindacati, con la immissione di questi e di altre formazioni di cultura, di assistenza e di educazione fisica e morale, nell'ordinamento giuridico dello Stato, non si è fatto altro che estendere il concetto dei cosiddetti enti sussidiari o complementari a tutta quella sfera di manifestazioni sociali, che l'individualismo continuava a mantenere fuori dello Stato.

Se ben si guarda i *nuovi enti* (professionali, educativi, culturali, ecc.) come i *vecchi enti* (territoriali o di carità), che l'individualismo aveva mantenuto, hanno questo di comune: che gli uni e gli altri *esprimono un modo di partecipazione più immediata e diretta del cittadino all'attività* e, quindi, *alla vita dello Stato*, di quello che non avvenga per la via dei soli organi immediati dello Stato.

Solo alla stregua della pregiudiziale individualistica, che vuol ridurre e circoscrivere la sfera diretta dello Stato per garantire i diritti di libertà, si può spiegare come tutte queste manifestazioni ed attività sociali, che pur dovevano essere regolate e riconosciute dallo Stato, poichè capaci di attuare

la sua volontà e di realizzare i suoi fini, dovessero rimanere o fuori dell'ordinamento giuridico o non essere riconosciute essenziali al fine dello Stato.

Perciò se per lo Stato organizzazione, cioè coordinare, regolare e sistemare i suoi organi, significa agevolare l'immissione entro di sé delle iniziative private, far partecipare sempre più direttamente, diffusamente e permanentemente il cittadino alla sua attività, è certo che soltanto con la concezione, da noi proposta, dell'organo e con la teoria delle istituzioni, come esplicazione sociale dello Stato stesso, si supera il dualismo tra Società e Stato, e si realizza lo Stato nel contenuto integrale e totalitario della sua sovranità.

## II. — Concetti di rappresentanza e di gerarchia.

Dobbiamo ora esaminare quale consistenza abbia la nozione di *rappresentanza* nello Stato corporativo e quale significato si debba attribuire alla parola *gerarchia*, che mentre prima, nella dottrina, aveva un valore ristretto, oggi, in virtù del Fascismo, assume un valore più vasto e generale.

La nozione di *rappresentanza*, come fatto esterno e visibile, non presenta difficoltà, mentre grave è il problema dell'intima essenza giuridica di tale nozione: difatti il problema della rappresentanza è stato sempre travagliato nella dottrina giuridica, perchè sempre influenzato da concetti politici.

Il problema ha due aspetti: l'uno concerne la *rappresentanza dello Stato*, in quanto questo opera esclusivamente per mezzo di individui e la sua vo-

Il problema  
della  
rappresen-  
tanza  
politica

lontà risulta in concreto di volontà di individui, qualificati dal fine che esso si propone, poichè non intende a interessi individuali ma all'interesse comune. L'altro aspetto riflette la *rappresentanza del popolo*, che fino ad oggi si è considerato come un elemento a sé stante nello Stato, mentre invece il Fascismo afferma l'identità dei due concetti.

Sul punto della rappresentanza popolare bisogna avvertire che non è storicamente vero l'*origine della rappresentanza*, in contrapposto al *governo diretto del popolo*, essere dipesa dal fatto che per l'accresciuto numero dei cittadini si era resa impossibile la convocazione di tutti in assemblea; fra un fatto e l'altro, come ha bene osservato l'Orlando, esiste una soluzione di continuità che dura parecchi secoli.

Invece storicamente la rappresentanza ripete la sua origine da quel concetto proprio dello Stato medioevale, per cui l'obbedienza politica si concepiva soltanto in dipendenza di una reciprocità di diritti e doveri fra sovrano e sudditi: principio che si concretava nel *frazionamento della sovranità in stati o ceti privilegiati*. E così in tale periodo la nozione di rappresentanza fu attribuita a questi corpi intermedi esistenti tra lo Stato e il suddito ed assunse quel carattere di *mandato*, che vediamo consacrato nei *cahiers*, contenenti le istruzioni e gli incarichi dati dagli elettori ai loro rappresentanti negli Stati Generali di Francia del 1789.

Un significato puramente individualistico ebbe, poi, la rappresentanza nella concezione democratica: significato che il costituzionalismo liberale cercò, senza per altro riuscirvi, di svincolare dal presupposto della sovranità popolare. E così il sistema

parlamentare, pur esaltando il principio della rappresentanza popolare, ne attuò una figura assai ridotta, poichè concentrò tale facoltà in un organo determinato dello Stato, nella Camera dei Deputati.

Invece per noi la rappresentanza deve riferirsi unicamente allo Stato, poichè la fonte della sovranità è unica, perchè il popolo non è altro che un'unità organica, che si individua nello Stato e non può concepirsi fuori di esso o distinto da esso, perchè la partecipazione alla vita dello Stato appartiene ai cittadini e non a corpi intermedi o privilegiati, che non esistono più sotto nessun titolo, ed, infine, perchè l'obbedienza alla volontà dello Stato nel cittadino è un dovere assoluto e non un corrispettivo di diritti.

Precisamente il problema della rappresentanza risolvendosi sempre nel problema dell'organizzazione dello Stato, noi dobbiamo chiarire in quali casi gli organi dello Stato abbiano, e in quali non abbiano, carattere rappresentativo.

L'elettività  
e la  
rappresen-  
tanza

Il carattere rappresentativo di un organo non può farsi consistere nel carattere della elettività; l'elettività non è una condizione necessaria perchè si debba riconoscere la figura della rappresentanza politica negli organi dello Stato, ma, bensì, non è che un criterio di formazione dell'organo, perfettamente analogo ai criteri della nomina o del contratto o della stessa eredità. Così la Corona rappresenta lo Stato, pur essendo ereditaria.

L'elettività, essendo un mezzo per l'organizzazione dello Stato, non può, quindi, costituire un fine di esso, e veramente arbitrario è il pretendere di far coincidere il concetto di elettività col concetto di li-

bertà, secondo pretende la scuola politica della democrazia francese.

Cioè, l'elettività deve essere valutata esclusivamente in rapporto alle esigenze della migliore organizzazione dello Stato, e, pur riconoscendo che essa praticamente concreta il mezzo migliore per cui l'iniziativa volontaria si esprime nell'organizzazione dello Stato, dobbiamo escludere che possa costituire la caratteristica necessaria della rappresentanza.

Perciò, anzichè ricercare il carattere della rappresentanza nel modo con cui si forma l'organo o il rapporto tra l'organo e le persone fisiche, che ne sono titolari, è più esatto, e veramente giuridico, indagarlo nell'indole, nella misura e nel modo di esercizio della competenza attribuita all'organo.

Carattere  
della  
rappresen-  
tanza:  
nella  
competenza  
dell'organo

Si scorge, così, che alcuni organi, avendo il compito di iniziare l'attività dello Stato in modo supremo, imprimono le direttive generali a tutto il complesso dello Stato, che altri organi, ricevendo le direttive per la loro azione dai precedenti, sono situati in una posizione secondaria rispetto ad essi, ma possono avere una funzione direttiva in confronto di altri organi a loro subordinati, che devono operare soltanto in linea di esecuzione. Ma in ogni caso di competenza direttiva si può dire che vi è una volontà autonoma, e, poichè si tratta di volontà di un individuo o di più individui, che non si esprimono per sè ma per lo Stato, abbiamo la figura della rappresentanza statale o pubblica o politica.

La rappresentanza statale si produce in sostanza dalla immedesimazione della volontà del cittadino con la volontà dello Stato: non si ha, cioè, che una sola volontà, quella dello Stato, che l'organo esprime e concreta.

Organi diretti  
ed organi  
istituzionali  
dello Stato

*La rappresentanza è di più gradi, secondo la sfera di competenza assegnata all'organo, è di grado maggiore o minore a seconda della maggiore o minore quantità di potere di governo, di cui l'organo è investito; è, quindi, opportuno distinguere gli organi che rappresentano lo Stato nel suo insieme dagli organi che lo rappresentano nei suoi aspetti particolari.*

Le istituzioni sociali, che costituiscono la vera caratteristica dell'ordinamento corporativo, hanno, si disse, per iscopo il conseguire una più larga ed intensa collaborazione fra il cittadino e lo Stato, ed, a tal fine, l'ordinamento giuridico garantisce ai loro organi una particolare autonomia. Ed è, appunto, per questa maggiore autonomia che gli organi istituzionali si differenziano dagli organi supremi e diretti, sebbene gli uni e gli altri siano ugualmente organi dello Stato: si può così dire che i primi hanno una rappresentanza discreta, i secondi invece, una rappresentanza concreta.

Rappresen-  
tanza concreta  
e rappresen-  
tanza discreta

Si intende, difatti, per rappresentanza concreta la rappresentanza degli interessi dello Stato concepito nella sua unità, e per rappresentanza discreta quella degli interessi dello Stato considerati nelle loro particolari situazioni e nei loro speciali aspetti: ma non di interessi particolari, giova ancora ripeterlo, diversi, distinti o contrapposti a quelli dello Stato, ma, bensì, di aspetti ed interessi particolari dell'unico ed indivisibile interesse dello Stato medesimo.

La Corona è, per esempio, l'organo della rappresentanza concreta per eccellenza; i Sindacati gli organi della rappresentanza discreta per eccellenza.

È merito, difatti, del corporativismo rispetto al

*problema della rappresentanza* l'aver dato il massimo sviluppo al tipo della rappresentanza discreta, poichè in questo modo l'antitesi fra Stato e popolo, tra Stato e Società è risolta nella realtà: lo Stato viene a corrispondere con le diverse competenze della sua organizzazione ai diversi aspetti della vita sociale, che in esso si svolge e che esso deve contenere, disciplinare e trasformare in unità politica.

Così nello Stato vi è un solo ordinamento giuridico ed una sola organizzazione, e non tanti ordinamenti e tante organizzazioni quanti sono gli aspetti particolari dei suoi interessi, poichè la rappresentanza pubblica o politica, secondo il corporativismo, rifugge da ogni idea di mandato, e fissa categoricamente il suo titolo nella sovranità unica ed indivisibile dello Stato.

Da quanto abbiamo detto deriva che agli organi tutti dello Stato, rappresentativi o no, compete la qualifica di organi funzionali, ed a coloro che ne sono investiti il titolo di funzionari, mentre impiegati, come meglio e compiutamente si può vedere nel diritto amministrativo, sono gli individui che prestano la loro opera allo Stato per il disimpegno delle sue diverse funzioni e si trovano in uno speciale e permanente rapporto di dipendenza giuridica retribuito.

Ma i titolari degli organi rappresentativi sono qualche cosa di più che dei funzionari, sono dei gerarchi: ed appunto la denominazione di gerarca ci sembra appropriata per indicare la loro esatta posizione.

Soltanto che in questo senso la nozione di gerarchia non ha nulla a che fare con quel particolare rapporto di dipendenza che si stabilisce tra l'uno e

Nozione  
di gerarchia

l'altro individuo nell'interno dell'amministrazione burocratica dello Stato, ma ha un significato affatto nuovo, *un significato di carattere nettamente politico.*

Gerarchi, nei vari gradi delle loro competenze, sono tutti quei funzionari cui compete una posizione *rappresentativa della sovranità e una correlativa responsabilità.*

Nozione  
di responsa-  
bilità politica

E questa *responsabilità*, a differenza della *responsabilità civile o penale, amministrativa o morale*, è una *responsabilità politica.*

Responsabilità, che pur non elidendo le altre forme di responsabilità, si concreta in diversi estremi: difatti la *responsabilità politica* sorge dalla considerazione del *risultato dell'opera direttiva assegnata al gerarca*, indipendentemente dall'accertamento di una sua colpa.

Nessun gerarca può, quindi, sfuggire a questa responsabilità; neppure il supremo gerarca dello Stato, il Capo dello Stato, poichè per lui il giudizio sarà costituito, in mancanza di organi superiori, dalla storia, cioè da questo tribunale supremo inappellabile, come ultima manifestazione della politica che si proietta nel tempo.

Perciò, come conclusione, possiamo dire che i due termini, con le relative nozioni, di *rappresentanza e gerarchia*, coincidono nella generale concezione dell'*organo dello Stato.*

### III. — Organi costituenti e organi costituzionali.

Esaminiamo brevemente ed in modo complessivo in questo capitolo i singoli organi dello Stato, gli organi d'importanza costituzionale secondo il di-

ritto positivo, prima di procedere al loro esame particolare.

Come già abbiamo detto gli *organi istituzionali* hanno funzioni nei più alti gradi della organizzazione dello Stato ed alcuni di essi assumono addirittura *carattere costituzionale*: hanno, per esempio, carattere costituzionale fra gli organi istituzionali il Partito Nazionale Fascista e i Sindacati.

*Organi di carattere costituzionale* noi riteniamo quelli dei quali l'ordinamento è garantito dal Gran Consiglio del Fascismo, e ciò perchè, come meglio spiegheremo, essi sono ritenuti essenziali al sistema dello Stato.

Non bisogna, però, confondere gli organi costituzionali con gli *organi costituenti, organi supremi*, i quali, a termine della legge sul Gran Consiglio, sono chiamati ad intervenire nella *formazione della legge costituzionale* e cioè: la Corona, il Capo del Governo, il Gran Consiglio del Fascismo, il Parlamento (il Senato e Camera dei Deputati) ai quali compete la suprema direzione e, quindi, la suprema rappresentanza dello Stato.

Cominciamo, così, ad esaminare in modo particolare i singoli *organi costituenti* per passare, poi, a quelli *costituzionali*, ed, infine a quelli *istituzionali* con *carattere costituzionale.*

### IV. — La Corona.

« La Corona è un organo costituito da una sola persona fisica (il Re), la quale è chiamata al suo ufficio non da altro organo, ma direttamente dalla costituzione, che la designa col criterio della sua appar-

La Corona (Re)  
organo  
dello Stato

tenenza ad una data famiglia (dinastia regnante) » (Romano).

Non si può disconoscere l'altissima funzione di ordine morale che la Corona ha nella vita dello Stato, ma qual'è, noi dobbiamo chiederci, la sua posizione giuridica nell'ordinamento corporativo?

Il concetto che il Principe sia un organo dello Stato e debba esercitare le sue facoltà nell'interesse dello Stato stesso e non in quello proprio o della propria famiglia, è un concetto che, dopo essere stato alterato dalla interpretazione assolutistica dello Stato, fu riaffermato anche nel secolo XVII sotto il regime del cosiddetto Stato di Polizia. Tuttavia il riconoscimento formale della posizione di organo si deve al valore assunto dalla Corona nei sistemi costituzionali rappresentativi del secolo XIX, e concretamente, per l'Italia, come abbiamo detto, in virtù dello Statuto.

Il Re, quindi, come ogni altro organo dello Stato, è sottoposto al diritto dello Stato e, solo in conformità e nei limiti di questo, egli può agire nell'esercizio delle sue attribuzioni.

Il costituzionalismo liberale ha affermato la *irresponsabilità* del Re, nel senso che egli non può esercitare individualmente, e cioè da solo, alcuna delle sue attribuzioni, come accadeva invece nella monarchia assoluta, e l'art. 67 dello Statuto ha disposto che « le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono munite della firma di un ministro ».

L'ordinamento corporativo ha conservato il criterio della *irresponsabilità del Re*, poichè indispensabile a stabilire la posizione gerarchica suprema dell'organo responsabile, come abbiamo detto, solo di fronte alla storia; ma intende, tuttavia, siste-

L'irresponsabilità del Re

mare in un modo più organico la posizione funzionale della Corona di fronte agli organi primari dello Stato sulla base della concezione unitaria del potere di governo.

La dottrina costituzionale riconosce due tipi di *governo costituzionale*: quello *puro*, in cui le Camere esercitano la funzione legislativa in senso formale e il controllo sull'attività dell'amministrazione dello Stato, ma nessuna ingerenza possono avere nella determinazione dell'indirizzo di governo, il quale è segnato dal Capo dello Stato, e quello *parlamentare* che attribuisce alle Camere la facoltà di poter determinare le direttive politiche di governo e la rifiuta al Capo dello Stato.

È il cosiddetto *Governo del paese* che aveva un'organizzazione formale nel *Gabinetto* (*Governo di Gabinetto*), tramite tra il Re e il popolo, sotto il giudizio supremo del corpo elettorale, e, in concreto, della Camera rappresentativa.

E il sistema di Gabinetto, introdotto in Italia dalla consuetudine e da qualche norma di regolamento, era, appunto, riconosciuto dal regime prefascista.

La legge del 24 dicembre 1925, disciplinando le attribuzioni del Capo del Governo, ha modificato questo sistema sopprimendo l'istituto del Gabinetto. Essa dispone che « il potere esecutivo è *esercitato* dal Re per mezzo del suo Governo », e mentre dichiara che il Capo del Governo è *responsabile* di fronte al Re, non aggiunge che esso lo sia di fronte alla Camera.

Anzi, da alcune dichiarazioni del Capo del Governo e soprattutto dalla legge del 9 dicembre 1928 sul Gran Consiglio, che attribuisce a quest'organo

La Corona nel sistema costituzionale puro e in quello parlamentare

Soppressione dell'istituto del « Gabinetto »

di formare e di tenere aggiornata la lista dei nomi, da presentare alla Corona in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, nonchè la lista delle persone che esso reputa idonee ad assumere funzioni di Governo, si può ritenere che il Parlamento non abbia più titolo a sindacare la responsabilità dell'unico Ministro politico e responsabile per la Corona, e cioè del Capo del Governo.

È da notare, pure, che la legge 24 dicembre 1925 si esprime dicendo che « al Re spetta l'esercizio del potere esecutivo », mentre, secondo l'art. 5 dello Statuto, il potere esecutivo appartiene al Re: tale rettifica è tecnicamente corretta ed opportuna di fronte alla concezione, da noi esposta, della sovranità e dell'organo propria alla dottrina corporativa.

Attribuzioni  
e prerogative  
della Corona

A termini dello Statuto il Re è il Capo supremo dello Stato, comanda tutte le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa trattati di pace, di alleanza e di commercio, nomina tutte le cariche dello Stato, esercita collettivamente con le due Camere il potere legislativo, nomina e revoca i suoi ministri e nomina i giudici che amministrano la giustizia, la quale emana da Lui, ed esercita i diritti spettanti alla potestà civile in materia beneficiaria.

Tutto questo complesso di attribuzioni è rimasto quasi inalterato nella trasformazione costituzionale dello Stato: la Corona appare sempre l'organo supremo dello Stato e, quindi, l'organo supremo del Governo, tanto nell'ordine internazionale, cioè nei rapporti tra i diversi Stati, quanto nell'ordine interno, cioè nei rapporti fra gli altri organi dello Stato.

Però, secondo la dottrina prevalente, la Corona, pur godendo di una certa preminenza in confronto degli altri organi costituzionali dello Stato, non può

dirsi che possieda una assoluta supremazia su questi, cioè, in sostanza la sua posizione, come scrive il Romano, « non impedisce di considerare i rimanenti organi costituzionali come posti in una condizione di fondamentale uguaglianza rispetto al Re, il quale anche in riguardo ad essi è Sovrano solo perchè il primo *inter pares* ».

In considerazione della sua altissima funzione costituzionale, la persona del Re, per l'art. 4 dello Statuto, è dichiarata *sacra ed inviolabile* e gode di una speciale protezione penale e civile.

La persona  
del Re  
sacra  
ed inviolabile

L'aggettivo *sacra*, residuo della credenza che il Re fosse investito da un potere sovranaturale, e la parola *inviolabile*, esprimono il concetto della *irresponsabilità* e della *insindacabilità* del Re e quello della più grave punizione con cui si devono reprimere i reati commessi contro di lui.

Il Re non può, quindi, essere chiamato a rispondere in linea politica, e neppure in linea morale, degli atti dei suoi ministri, nè in via penale o civile dei suoi atti personali. Egli non può essere tradotto in giudizio e anche le azioni civili devono essere sperimentate contro l'amministrazione della *lista civile (assegno dello Stato)* o del suo *patrimonio privato*. Il Re può avere, difatti, un suo *patrimonio privato*, che l'art. 20 dello Statuto assimila a quello di qualunque altro cittadino, ma egli, però, può disporre senza essere tenuto ad osservare le norme del Codice civile quanto alla quota disponibile: cioè può disporre, per testamento o per donazione, senza alcun limite.

Lista civile  
e patrimonio  
privato del Re

La *lista civile* è la cosiddetta *dotazione della Corona*, che consiste in una somma annua corrisposta al Re sul bilancio dello Stato, e nel godimento di una

serie di beni mobili e immobili (ville, palazzi, ecc.) che per l'art. 19 dello Statuto, spettano in proprietà allo Stato.

Passaggio della Corona

Il trono è ereditario, per l'art. 2 dello Statuto, secondo la legge salica, ossia con esclusione delle donne e con preferenza della linea discendente e in essa del primogenito.

Sono esclusi dalla successione i figli naturali, i figli adottivi e i figli legittimati.

Il passaggio della Corona si verifica nel momento stesso della morte dell'antico monarca, cioè non c'è interruzione tra il primo e il secondo sovrano.

Maggiore età del Re

Il Re consegue la *maggiore età*, secondo l'art. 11 dello Statuto, all'età di diciotto anni, non può essere nè interdetto nè inabilitato, e non è soggetto ad alcuno dei limiti di età e di parentela stabiliti dal Codice civile per il matrimonio.

Per gli atti concernenti la nascita, il matrimonio e la morte del Re adempie le funzioni di ufficiale di stato civile il Presidente del Senato, assistito dal notaio della Corona, che è il Primo Ministro e Capo del Governo.

La Reggenza

Si provvede alla *Reggenza* quando il Re è nascituro, quando il Re è nell'incapacità giuridica di esercitare le proprie funzioni, cioè sia minorenni, quando il Re è impedito a regnare da una impossibilità fisica o mentale. Alla Reggenza è chiamato, anzitutto, per l'art. 16 dello Statuto, l'erede presuntivo della Corona, purchè abbia l'età di diciotto anni; in mancanza di tale erede, per gli art. 12 e 13 dello Statuto, il parente più prossimo del Re che abbia l'età di ventun anni, ed, in mancanza di tale parente, la Reggenza, per l'art. 14 dello Statuto, spetta alla Regina Madre; ed infine, in mancanza

della Regina Madre, si fa luogo alla nomina di un reggente, per l'art. 25 dello Statuto, da parte delle due Camere convocate entro dieci giorni dal Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Gran Consiglio.

Non è da confondere con la Reggenza l'istituto della *Luogotenenza del Regno* non contemplato dallo Statuto ma ammesso dalla consuetudine: è una delega provvisoria di poteri fatta dal Re stesso nel caso che egli non sia in grado di esercitare tutte le sue attribuzioni.

La Luogotenenza del Regno

Nella storia costituzionale italiana si è ricorso parecchie volte a questo istituto, quando il Re si è trovato alla testa dell'esercito mobilitato per la guerra.

La *Famiglia Reale* è il complesso delle persone legate da parentela col Re, ed è soggetta a un diritto diverso da quello comune, data la possibilità che i membri di essa hanno di succedere al trono o di essere chiamati alla reggenza.

La Famiglia Reale

La *Corona si perde per morte o per abdicazione*: l'abdicazione deve essere assoluta, ossia non soggetta nè a termine nè a condizioni.

Perdita della Corona

Cioè il Re è libero di abdicare, ma può soltanto abdicare per suo proprio conto: non può alterare in alcun modo l'ordine di successione, quale è fissato dall'art. 2 dello Statuto.

## V. - Il Capo del Governo.

Dall'imitazione del costituzionalismo inglese la dottrina italiana aveva ricavata la nozione di *Gabinetto* come di un organo costituzionale dello Stato, composto da tutti i Ministri del Re in carica.

Gabinetto e Governo nel sistema parlamentare

Come già abbiamo detto lo Statuto non fa alcuna allusione alla esistenza di un simile organo e sembra anzi supporre che non esista alcuna collegialità fra i vari Ministri, limitandosi a dire che « il Re nomina e revoca i suoi Ministri » (art. 65) e che gli atti del Re devono portare la firma « almeno di un Ministro » (art. 67).

Il concetto di Gabinetto era legato al sistema del Governo parlamentare, e mentre prima si pensava che esso dovesse rappresentare il partito dominante nella Camera, si ritenne, da ultimo, che dovesse riprodurre nella struttura i vari settori della Camera dei Deputati, come organo della collaborazione dei partiti al Governo.

Al Gabinetto si attribuiva la funzione di coordinare i vari organi dello Stato che la costituzione attribuisce alla Corona, e, nell'esercizio delle sue attribuzioni giuridiche, deliberava sui regi decreti, sui progetti di legge, sui regolamenti generali, ecc.: nell'esercizio di tutte queste funzioni il Gabinetto si indicava col nome di *Consiglio dei Ministri*.

Il *Presidente del Consiglio* non era il Capo del Governo, ma un Ministro come gli altri, col maggiore prestigio che gli derivava dalla sua autorità personale e dal fatto di aver ricevuto dalla Corona il compito di formare il Gabinetto.

I singoli *Ministri*, detti anche *Segretari di Stato*, assistiti da uno o più *Sottosegretari di Stato*, erano i capi dei rispettivi *dicasteri* o *ministeri*, cioè di quel complesso di uffici che sono preposti a determinate funzioni amministrative.

Vi erano, inoltre, in via speciale, dei *Ministri senza portafoglio*, chiamati a partecipare, a titolo consultivo, al Consiglio dei Ministri. I Ministri o

Segretari di Stato non vanno confusi coi *Ministri di Stato*, titolo semplicemente onorifico, concesso dal Re per attestare le benemeritenze acquistate da qualche uomo politico nel servizio dello Stato.

Oggi l'art. 1° della legge 24 dicembre 1925 dispone: « Il Governo del Re è costituito dal Primo Ministro Segretario di Stato e dai Ministri Segretari di Stato. Il Primo Ministro è il Capo del Governo ».

Non è più, quindi, il caso di parlare di un Governo di Gabinetto nel nuovo sistema costituzionale: rimane il *Consiglio dei Ministri* con quelle funzioni d'ordine giuridico sopradette, senza alcun carattere di collegialità e di responsabilità solidale nè di fronte al Re nè di fronte alle Camere.

Ogni Ministro risponde singolarmente del suo operato al Capo del Governo e al Re che lo ha nominato su designazione del primo.

Ma che non sia più il caso di parlare di Governo di Gabinetto risulta ancor più chiaramente dall'esame delle *attribuzioni del Capo del Governo*.

Egli, difatti, ha una posizione sua propria nel vigente diritto pubblico e lui solo è l'organo competente al coordinamento generale delle funzioni dello Stato e la persona responsabile anche degli atti della Corona.

La relazione ministeriale, al disegno della legge 24 dicembre 1925, dice: « L'indirizzo generale del Governo è materia riservata al Primo Ministro; l'organo che riduce ad unità l'azione dei Ministri è il Primo Ministro e non il Consiglio dei Ministri ». Adunque, mentre prima il coordinamento fra le diverse funzioni dello Stato si compiva attraverso la Corona soltanto in via formale, oggi esso si

Il Primo  
Ministro  
Capo  
del Governo

Attribuzioni  
del Capo  
del Governo

adempie concretamente attraverso i poteri che in proposito sono devoluti al Capo del Governo.

Un'attribuzione di grande importanza per l'esercizio della funzione legislativa è accordata al Capo del Governo dall'art. 6 della nuova legge, ed è quella che *nessun argomento possa essere messo all'ordine del giorno della Camera senza il suo assenso*.

Con questa disposizione non si tratta soltanto di evitare le votazioni di sorpresa, che nel sistema parlamentare ostacolavano frequentemente la vita del Governo e, quindi, la vita dello Stato, ma anche di rendere il Capo del Governo arbitro della iniziativa parlamentare in materia di legislazione.

Tale facoltà gli compete non semplicemente quale responsabile della Corona, ma, a termini di legge, di proprio diritto: analoga facoltà la legge sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni attribuisce al Capo del Governo in materia di regolamento di rapporti tra categorie professionali.

In considerazione di questa sua posizione la persona del Primo Ministro è protetta con speciali norme penali, contenute nell'art. 9 della legge citata e nella legge 25 novembre 1926, mentre i Ministri hanno la protezione penale ordinariamente accordata ai funzionari.

La figura del *Capo del Governo* è una creazione originale dell'ordinamento corporativo fascista, poiché non si tratta nè di un Primo Ministro, secondo il sistema inglese, nè di un Cancelliere, secondo il sistema del cessato Impero Germanico: tale figura risponde alla concezione dello Stato come volontà attiva, che richiede la massima autorità e la massima responsabilità in un coordinamento unitario di tutti gli organi costituzionali dello Stato.

La funzione del Capo del Governo riassume, difatti, in nome della Corona, la suprema direzione dello Stato, e si integra colle facoltà proprie del Gran Consiglio e colle competenze attribuite al Consiglio Nazionale delle Corporazioni, dei quali collegi spetta la presidenza al Capo del Governo.

## VI. — Il Gran Consiglio del Fascismo.

La legge 9 dicembre 1928, n. 2693, modificata dalla legge 14 dicembre 1929, n. 2099, ha segnato il punto culminante in cui la rivoluzione fascista pone capo ad un ordinamento giuridico-corporativo, ed ha costituzionalmente sistemato un organo che, di fatto, aveva già presieduto a tutto il processo, attraverso cui il regime attuava la sua concezione statale.

A termini della legge 14 dicembre 1929 il Gran Consiglio consta di tre categorie di membri:

Composizione  
del Gran  
Consiglio

a) *per il titolo delle loro funzioni attuali*, e questi vanno riguardati come il nucleo essenziale dell'organo. Si tratta dei Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati; dei Ministri per gli affari esteri, per l'interno, per la giustizia, per le finanze, per l'educazione nazionale, per l'agricoltura e le foreste e per le corporazioni; del Presidente dell'Accademia d'Italia; del Segretario e dei due Vicesegretari del Partito Nazionale Fascista; del Comandante Generale della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale; del Presidente del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato; dei Presidenti delle Confederazioni Nazionali per i datori

di lavoro e i lavoratori nell'agricoltura e nell'industria:

b) *per il titolo delle loro funzioni anteriori e, cioè, i quadrumviri della Marcia su Roma;*

c) *per il titolo di una personale benemerenzza* possono essere nominati membri del Gran Consiglio, per la durata di un triennio e con facoltà di conferma, coloro che, dopo il 1922, abbiano bene meritato della Nazione e della causa della rivoluzione fascista.

Il Capo del Governo ha, poi, facoltà di chiamare a partecipare ai lavori del Gran Consiglio, per *determinati argomenti*, persone particolarmente competenti.

La qualità di membro del Gran Consiglio è riconosciuta ai membri delle prime due categorie con decreto reale su proposta del Capo del Governo ed ai membri della terza categoria con decreto del Capo del Governo. Essa è compatibile con la qualità di senatore e di deputato: impedisce l'arresto, salvo in caso di flagrante reato, e non permette il procedimento penale e i provvedimenti di polizia senza l'autorizzazione del Gran Consiglio stesso.

Presidente di diritto del Gran Consiglio è il Capo del Governo, che può autorizzare il Segretario del Partito a convocarlo in sua assenza e a presiederlo.

*Le funzioni del Gran Consiglio sono deliberative e consultive e si svolgono senza pubblicità di discussione.*

a) *Le funzioni deliberative*, cioè di competenza attiva, riguardano sia l'*organizzazione del Parlamento*, sia l'*ordinamento del Partito Nazionale Fascista*, nei casi determinati dalla legge. In particolare, per quanto si attiene alla composizione del

Funzioni  
del Gran  
Consiglio

Parlamento, il Gran Consiglio del Fascismo *forma la lista dei deputati designati* da sottoporre all'approvazione del corpo elettorale a norma della legge sulla rappresentanza politica; *per il Partito Nazionale Fascista* delibera sugli statuti, che devono essere approvati con decreto reale, sugli *ordinamenti* e sulle *direttive politiche* dell'istituzione, e sulla *nomina* e la *revoca* del Segretario e degli altri membri del Direttorio del Partito.

b) *Le funzioni consultive* sono *indeterminate* quando hanno *carattere facoltativo*: il Gran Consiglio è il « consulente ordinario del Governo in materia politica » e può, per l'articolo 1<sup>o</sup>, essere interrogato dal Capo del Governo su ogni questione politica, economica e sociale di carattere nazionale.

Hanno, invece, *le funzioni consultive carattere obbligatorio nelle materie costituzionali*, sebbene il parere del Gran Consiglio, neppure in questo caso, sia vincolativo per il Governo.

Le questioni costituzionali possono riflettere *disegni di legge* o *atti* di carattere politico. Sono *considerate sempre di carattere costituzionale le proposte di legge concernenti*: 1<sup>a</sup>) *la successione al trono*, *le attribuzioni* e *le prerogative della Corona*; 2<sup>a</sup>) *la composizione* e *il funzionamento del Gran Consiglio*, *del Senato del Regno*, *della Camera dei Deputati*; 3<sup>a</sup>) *le attribuzioni* e *le prerogative del Capo del Governo*; 4<sup>a</sup>) *la facoltà del potere esecutivo* di emanare norme giuridiche; 5<sup>a</sup>) *l'ordinamento sindacale e corporativo*; 6<sup>a</sup>) *i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede*; 7<sup>a</sup>) *i trattati internazionali* che importino variazioni al territorio dello Stato e delle Colonie, ovvero rinuncia all'acquisto di territorio.

c) *Spetta inoltre al Gran Consiglio* di formare e

di tenere aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona per la nomina del Capo del Governo e delle persone che esso reputa idonee ad assumere funzioni di Governo come Ministri o Sottosegretari di Stato. Si tratta soltanto di proposte che non vincolano affatto la Corona (art. 13) e non restringono in alcun modo per questa il potere di nominare e revocare il Capo del Governo ed i Ministri.

Il Gran Consiglio organo collegiale supremo

Il Capo del Governo, nel presentare il disegno della legge in esame, ha precisato che s'intende di creare « un *organo supremo*, nel quale tutte le istituzioni del regime, e tutte le sue forze organizzate, s'incontrino, vengano a contatto e si crei una sintesi che sia al tempo stesso disciplina e coordinamento degli sforzi »: e, difatti, nel Gran Consiglio si attua la *sintesi collegiale delle varie organizzazioni esistenti nello Stato*. Ma, soprattutto, il Gran Consiglio esprime una raccolta di elementi politici qualificati, per la consulenza della Corona e, in questo senso, disciplina quella pratica delle *consultazioni* del Sovrano coi capi dei partiti, cogli ex presidenti del Consiglio e coi titolari delle altissime cariche dello Stato, che era largamente ammessa nel sistema parlamentare.

Inoltre il Gran Consiglio concreta il mezzo col quale l'istituzione del Partito Nazionale Fascista si lega, nell'ordinamento giuridico dello Stato, cogli organi costituzionali.

Legge costituzionale

Quanto ai rapporti col Parlamento il Gran Consiglio partecipa, in qualche modo, del potere legislativo, poichè al disopra della competenza delle Camere, e, quindi, per ridurre la competenza di queste, che era, invece, illimitata nel sistema parlamentare italiano, esiste, ormai, la *legge costituzionale*.

« Stabilendo che le proposte di leggi di carattere costituzionale debbano essere sottoposte all'esame preventivo del Gran Consiglio — ha dichiarato il Capo del Governo — il disegno di legge viene a introdurre nella legislazione italiana il nuovo concetto della *legge costituzionale* ».

Per questa è richiesta una procedura speciale che ha lo scopo di circondare di una nuova e maggior garanzia la disciplina di alcune materie particolarmente delicate: quindi, il parere del Gran Consiglio, per le leggi su materie costituzionali, è *condizione essenziale di forma*.

La legge sul Gran Consiglio ha avuto il merito, nel nuovo tipo della costituzione italiana, di effettuare « l'assorbimento — come disse il Capo del Governo — da parte dello Stato delle grandi istituzioni sorte dalla rivoluzione del 1922 », e di creare un organo che, nella sua espressione suprema, riesce a saldare la funzione di governo con la funzione propriamente legislativa.

## VII. - Il Parlamento.

Il Parlamento, secondo la nozione tradizionale, è un organo complesso che consta di tre organi, uno semplice e due collegiali: la Corona, il Senato e la Camera dei Deputati. In senso stretto si dà il nome di Parlamento all'insieme delle due Camere, quella dei Senatori e quella dei Deputati.

Sistema bicamerale

La concezione costituzionale accolta dallo Statuto era stata quella di assicurare, contro le estreme tendenze delle scuole democratiche, che propugnavano una sola assemblea legislativa, la partecipa-

zione alla funzione legislativa medesima, ponendo, accanto alla *Camera elettiva*, una *Camera di nomina regia*, con pari e concorrente competenza.

È questo il *sistema bicamerale* adottato, del resto, sull'imitazione del modello inglese, anche in altre forme di governo non monarchiche (Francia, Svizzera, ecc.) e che, per quanto criticato anche dal punto di vista tecnico, non ha potuto non essere adottato nelle stesse costituzioni delle democrazie parlamentari sorte dopo la guerra.

Il sistema bicamerale consiste, dunque, nell'affidare la funzione legislativa a *due distinte Camere*, composte con criterio diverso.

#### a) Il Senato.

Composizione  
del Senato

A termini dello Statuto i membri del Senato sono *nominati dal Re*, su proposta del Consiglio dei Ministri; entrano, invece, di pieno diritto, a far parte del Senato a ventun anno i Principi della Famiglia reale, per quanto sino a venticinque anni non abbiano diritto di voto (art. 34 dello Statuto).

Il numero dei Senatori è *illimitato* ed il loro ufficio è *a vita*.

Per poter essere nominati senatori occorre essere *cittadini* del Regno, avere compiuta l'*età di quarant'anni* (art. 33 dello Statuto), possedere la *piena capacità civile e politica*, appartenere ad una delle *ventuna categorie* di persone indicate dall'art. 33 dello Statuto, e, cioè, gli *arcivescovi* e i *vescovi* del Regno; *coloro che hanno coperto o ricoprono*, alcuni per qualsiasi tempo, altri almeno per un certo tempo, *cariche politiche*, come ministri, deputati, ambascia-

tori, prefetti, alti magistrati, militari, ecc.; *coloro che si siano distinti per meriti personali*, come i rappresentanti dell'alta cultura ed, in genere, coloro che abbiano illustrato la patria; e finalmente *coloro che pagano allo Stato o alla Provincia almeno tre mila lire annue di imposte dirette* in ragione dei loro beni o della loro industria.

Nessuno può essere contemporaneamente senatore e deputato (art. 94 dello Statuto).

Avvenuta la nomina da parte del Re, spetta al Senato di controllare la validità e la legalità dei nuovi eletti; soltanto dopo la convalidazione l'eletto presta giuramento di fedeltà al Re e alle leggi e viene proclamato senatore dal Presidente del Senato.

I Senatori non possono essere arrestati, tranne che per flagrante reato, se non in forza di un ordine del Senato: se devono essere sottoposti a giudizio penale, sono giudicati dallo stesso Senato riunito in *Alta Corte di Giustizia*.

Il Senato ha *attribuzioni di carattere legislativo* in collaborazione con la Camera dei Deputati, e, autonomamente, *funzioni giudiziarie* (art. 36 dello Statuto), se viene costituito in Alta Corte di Giustizia, nelle procedure contro i suoi membri e per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati.

#### b) La Camera dei Deputati.

Il potere principale della Camera è quello che si esplica con la *funzione legislativa*, la quale, per l'art. 3 dello Statuto, spetta collettivamente al Re ed alle due Camere. Le attribuzioni della Camera

Prerogative  
e funzioni  
del Senato

Potere  
principale  
della Camera

riflettono, quindi, soprattutto, la *procedura per la formazione delle leggi*, e, in questo senso, sono rimaste invariate da come erano fissate nel precedente regime, salvo la limitazione, introdotta ora, che nessun argomento può essere posto all'ordine del giorno (e ciò vale anche per il Senato) senza l'assenso preventivo del Capo del Governo, e salvo la limitazione costituita dall'intervento consultivo del Gran Consiglio sui progetti di legge aventi carattere costituzionale.

La figura  
del deputato

L'*atto di elezione* dei membri della Camera, definito erroneamente come *mandato politico*, non dà luogo ad alcuna rappresentanza particolare di interessi, poichè l'art. 41 dello Statuto stabilisce che « i deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole Province in cui furono eletti ». Inoltre sempre l'art. 41, dice che « nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori », il che significa che si tratta di un mandato generico di esercitare le funzioni che la legge attribuisce alla Camera.

Nel concetto fascista, che respinge la distinzione fra lo Stato e il Popolo, la Camera dei Deputati rappresenta, dunque, unicamente lo Stato.

E poichè nessuno può trasmettere ad altri un potere che non ha, ne consegue che *la rappresentanza della Camera non implica una delegazione di poteri che si compia con l'atto di elezione*.

Chi vuole affermare il contrario si fonda sulla superata e vecchia concezione che la sovranità spetti alla nazione, ovverossia al popolo, concepito quale unità o quale complesso di individui, mentre, ormai, per il diritto pubblico attuale la sovranità spetta esclusivamente allo Stato, e soltanto allo Stato, che l'esercita per mezzo dei suoi organi.

*La competenza della Camera non è delegata, ma attribuita dalla legge costituzionale dello Stato*. Il corpo elettorale è l'organo di formazione della Camera insieme col Gran Consiglio e con le istituzioni, che sono indicate dalla legge.

Dopo l'instaurazione del Governo Fascista le disposizioni legislative sulla rappresentanza politica, le quali determinano i requisiti che devono possedere i cittadini per partecipare alla elezione dei deputati alla Camera, furono modificate tre volte e, precisamente, con le leggi elettorali del 1923, del 1925 e del 1928.

Ma a noi interessa, ora, direttamente la *risforma elettorale del 1928*: con questa legge, detta anche plebiscitaria, il cui testo unico porta la data del 2 settembre 1928, n. 1993, si è avuta una affermazione in senso corporativo, ed in base a questa legge si sono condotte le operazioni per la presente Camera dei Deputati.

Dalla legge vigente il *voto* è attribuito ai *cittadini di sesso maschile*, che non siano *indegni* o *infermi di mente*, e che appartengano a *quattro categorie* determinate rispettivamente:

a) *dal pagamento di un contributo sindacale* a termini della legge 3 aprile 1926;

b) *dal pagamento di almeno cento lire annue di imposte dirette*;

c) *dalla percezione di uno stipendio o salario o pensione* a carico del bilancio dello Stato, delle Province o dei Comuni;

d) *dall'appartenenza al clero cattolico* o dall'essere ministro di uno dei *culti ammessi* nello Stato.

Evidente è il rapporto tra queste norme e il

La legge  
elettorale  
politica

principio del *dovere del lavoro* proclamato nel paragrafo II della Carta del Lavoro; non si può, quindi, più parlare di un diritto al voto riconosciuto a ciascun individuo in ossequio al principio di un diritto individuale alla sovranità.

Le condizioni per essere eletto deputato sono stabilite dalla legge in quelle della cittadinanza, della capacità generale e della capacità specifica, e nell'età di venticinque anni compiuti. Il numero dei deputati è fissato in quello di quattrocento.

La procedura elettorale varia secondo che si tratti della prima o della seconda consultazione del corpo elettorale.

La prima consultazione importa:

a) la proposta dei candidati da parte delle Confederazioni Nazionali dei Sindacati legalmente riconosciute, da parte di altri enti morali legalmente riconosciuti e da parte di associazioni esistenti anche di solo fatto, che abbiano importanza nazionale e perseguano scopi di cultura, di educazione, di assistenza o di propaganda. Un R. Decreto dichiara quali di questi enti od associazioni abbiano il diritto di presentare i candidati. Le organizzazioni sindacali propongono un numero di candidati pari al doppio dei deputati da eleggere (800); gli altri enti ed associazioni ne propongono un numero pari alla metà (200). Una tabella allegata al disegno di legge effettua il riparto dei candidati fra le tredici organizzazioni: un numero di candidati eguale è assegnato ad ogni confederazione di datori di lavoro e lavoratori;

b) la designazione dei Deputati da parte del Gran Consiglio, il quale, sulla base delle designazioni, forma la lista dei Deputati designati, sceglien-

doli liberamente nell'elenco o anche fuori di esso, quando ciò sia necessario per comprendere nella lista persone di chiara fama nelle scienze, nelle lettere, nelle arti, nella politica e nelle armi, che fossero rimaste escluse dalle proposte;

c) l'approvazione della lista da parte del corpo elettorale, per cui diventa definitiva la scelta fatta dal Gran Consiglio, e, quindi, è compiuta la nomina del deputato.

La votazione per l'approvazione della lista dei Deputati designati ha luogo nella terza domenica successiva alla pubblicazione della lista stessa nella Gazzetta Ufficiale, e l'elettore è chiamato a votare per il sì o per il no in un Collegio unico nazionale.

La Corte di Appello di Roma è costituita in ufficio elettorale nazionale, e fa lo scrutinio dei voti favorevoli e di quelli contrari. Se la lista ha ottenuto la metà più uno dei voti la Corte proclama eletti tutti i deputati designati.

La seconda consultazione è prevista per l'eventualità che la lista formata dal Gran Consiglio non accolga la metà più uno dei suffragi. In questa ipotesi, per risolvere il conflitto fra il corpo elettorale e le organizzazioni, che sono le sue legittime rappresentanti, la legge stabilisce una libera gara ammettendo ogni associazione di fatto, e che abbia una certa consistenza numerica (almeno cinquemila soci elettori), a proporre liste con candidati fino alla concorrenza di tre quarti dei deputati da eleggere. Si riconoscono eletti i candidati della lista che ha riportato il maggior numero di suffragi: il quarto dei posti è ripartito fra i candidati delle altre liste.

Concetto  
della  
riforma  
elettorale  
corporativa

Il sistema di questa legge elettorale, che, forse, non è definitivo e va considerato come una semplice esperienza di organizzazione, è caratterizzato dall'abbandono di ogni criterio locale nella scelta dei Deputati e dal valore notevole, se non addirittura decisivo, attribuito all'atto della *presentazione dei candidati da parte delle varie organizzazioni* e, soprattutto, alla *designazione* dei Deputati da parte del *Gran Consiglio*.

Il Capo del Governo, nella sua relazione al disegno della legge elettorale vigente, dichiarava che « i sistemi elettorali, costituiti a base territoriale, frazionano la Nazione, creando altrettanti centri separati di vita, nei quali la visione degli interessi locali diviene assorbente, oscurando totalmente quella degli interessi nazionali ». Infatti la localizzazione elettorale esaspera lo spirito di campanile, alimenta le lotte personali e porta spesso ad escludere i migliori dalla vita pubblica.

Inoltre la designazione che dei candidati fa il Gran Consiglio ha lo scopo di affermare che *non vi è rappresentanza di interessi professionali*, ma, soltanto, *scelta nelle varie categorie* degli uomini « degni di realizzare i fini storici della Nazione ».

« La scelta del Gran Consiglio », si esprimeva il Capo del Governo nella sua relazione, « costituisce, già dal punto di vista individuale, una nomina, la quale, per diventare definitiva, ha bisogno dell'approvazione, che il corpo elettorale dà, non tanto alle nomine singole, quanto all'indirizzo politico segnato dal Gran Consiglio con la formazione della lista ».

Il corpo elettorale non è chiamato, dunque, ad *eleggere* i Deputati, ma ad *approvare la scelta* che di

questi ha fatto il Gran Consiglio: e l'approvazione non riguarda i singoli nomi, ma la lista nel suo complesso, cosicchè l'elettore votando dice *se approva l'indirizzo politico generale che segue il Regime*.

La definizione data della presente Camera, quale *Camera Corporativa*, si giustifica, dunque, col nuovo concetto, che è accolto rispetto alla funzione rappresentativa ad essa affidata. Non bisogna, quindi, scambiare la qualifica *corporativa* colla qualifica *professionale*: la nuova Camera italiana non è affatto una rappresentanza di interessi particolari di carattere economico o sociale, ma è una *Camera politica* come, più volte, ha affermato il Capo del Governo, è un *Collegio unitario e corporativo*, in quanto rispecchia, nella sua struttura e nella procedura della sua formazione, la sintesi di tutti gli elementi del popolo e del regime, che si realizzano nello Stato.

#### VIII. — Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

Colla legge 20 marzo 1930, n. 206, è stato riformato il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, istituito presso il Ministero omonimo col R. Decreto 2 luglio 1926, n. 1131: cioè, è stato trasformato da *organo puramente consultivo* in *organo deliberativo costituzionale* per integrare la funzione legislativa dello Stato nelle materie economico-sociali attribuite alla competenza dei Sindacati legalmente riconosciuti.

*Il Consiglio si compone* di rappresentanti designati dalle Confederazioni Sindacali Nazionali, o da altre associazioni o organizzazioni indicate nella legge, del Segretario e dei due Vicesegretari del Partito

Composizione  
ed  
organizzazione  
del Consiglio  
Nazionale  
delle  
Corporazioni

Nazionale Fascista, di alcuni Ministri e Sottosegretari di Stato e di altri membri di nomina governativa. La qualità di membro del Consiglio è riconosciuta con Decreto Reale e può essere revocata.

Il Consiglio è diviso in sette sezioni (e sottosezioni) corrispondenti ai grandi rami delle attività nazionali nell'industria, nell'agricoltura, nel commercio, nei trasporti marittimi ed aerei, nei trasporti terrestri e navigazione interna e nelle banche, nonché nelle libere professioni ed arti. L'organo direttivo permanente del Consiglio è costituito dal Comitato Corporativo Centrale: tutte le sezioni si adunano in assemblea plenaria e in sezioni riunite di due o più sezioni o sottosezioni.

La presidenza del Consiglio Nazionale delle Corporazioni spetta al Capo del Governo, o, in sua vece o per sua delegazione, al Ministro delle Corporazioni.

Attribuzioni  
del Consiglio  
Nazionale  
delle  
Corporazioni

Le attribuzioni del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, il quale, più propriamente, potrebbe chiamarsi Consiglio nazionale delle professioni o delle associazioni professionali, son di carattere consultivo e di carattere normativo.

Le attribuzioni consultive vertono su materie connesse alla organizzazione sindacale o professionale italiana, e, particolarmente, per l'attuazione e lo svolgimento dei principii contenuti nella Carta del Lavoro, e concernono le proposte di legge ed emanazione di norme, a termini della legge 31 gennaio 1926, n. 100, che abbiano per oggetto la produzione o il lavoro. Il parere del Consiglio Nazionale delle Corporazioni è obbligatorio solo quando si tratta del riconoscimento legale (o della revoca) delle associazioni sindacali o di altre confederazioni, ol-

tre a quelle previste dal R. Decreto 1° luglio 1926, n. 1130.

Le attribuzioni normative sono di carattere diretto e indiretto.

Le prime riflettono l'emanazione di norme per il coordinamento dell'attività assistenziale fra i Sindacati legalmente riconosciuti e gli enti complementari; per il coordinamento delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite nei contratti collettivi; per la disciplina dei rapporti economici fra le categorie professionali non riducibili al concetto di rapporti di lavoro.

Le seconde consistono nella facoltà di autorizzare i Sindacati legalmente riconosciuti a regolare unilateralmente le tariffe per le prestazioni personali dei loro membri o ad emanare regolamenti professionali con carattere obbligatorio per tutta la categoria, o a regolare congiuntamente, cioè attraverso accordi tra l'una e l'altra categoria, le materie che appartengono, in forza di questa legge, alla competenza di esso Consiglio.

Le deliberazioni del Consiglio Nazionale delle Corporazioni diventano obbligatorie solo in virtù della pubblicazione che ne sia stata fatta sulla Gazzetta Ufficiale: pubblicazione che può essere vietata con provvedimento, non impugnabile, del Capo del Governo.

La legge 20 marzo 1930 sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni ha, dunque, risolto il problema, che ha fatto sorgere il movimento sindacale nella società moderna, e che affatica e preoccupa tutti gli statisti e gli scienziati. Essa ha, in pari tempo, affermato il carattere politico indispensabile alla organizzazione civile, e di questa ha assicurato

Caratteri  
del Consiglio  
Nazionale  
delle  
Corporazioni

l'unità, ponendo il Capo del Governo alla testa del Consiglio, nel quale, per altro, le organizzazioni professionali trovano un sicuro intervento ai fini della legislazione, relativa agli interessi della produzione e del lavoro, per i quali esse sono legalmente riconosciute.

I progetti per dei Consigli Economici o Tecnici, privi di facoltà normative, che qualche costituzione straniera ha accolto dopo la guerra (Francia, Germania, Lussemburgo, Polonia), sono di gran lunga superati dal disegno di questa legge, la quale, tuttavia, assegnando al Consiglio Nazionale delle Corporazioni dei compiti ben determinati, ristretti alla materia professionale e subordinati rigorosamente all'autorità del Capo del Governo, esclude che la rappresentanza sindacale possa aspirare a funzioni direttive politiche, e proscrive quindi definitivamente la tesi che vorrebbe sciogliere il nesso politico dello Stato e porre la nuova organizzazione delle comunità umane sulla base utopistica di una libera federazione delle associazioni economiche.

### IX. — Il Partito Nazionale Fascista.

Nello sviluppo della nuova legislazione si è venuta a mano a mano affermando la crescente importanza del *Partito Nazionale Fascista*, di cui è apparsa sempre meglio la *figura istituzionale*.

Alcuni scrittori vorrebbero mantenere al Partito Fascista la qualifica propria al senso di tale parola, e riferire ad esso soltanto quella posizione, che, nella prassi del costituzionalismo liberale, è attribuita ai *partiti*, ma, in realtà, si tratta di una

La figura  
istituzionale  
del Partito  
Nazionale  
Fascista

nuova figura, poichè il Partito Nazionale Fascista è una vera e propria *istituzione* con carattere educativo al servizio dello Stato. Politicamente esso risponde allo scopo di mantenere quel vincolo tra governanti e governati, sul quale riposa l'elemento politico dello Stato, e di promuovere la selezione fra i cittadini, indipendentemente dalla loro posizione professionale, degli individui più idonei a partecipare alle funzioni direttive dello Stato.

Recentemente il Capo del Governo ha precisato: « Il Partito non è che una forza civile e volontaria agli ordini dello Stato, così come la Milizia è una forza armata agli ordini dello Stato. La sua importanza è fondamentale. Più che esercitare un'autorità esso esercita un apostolato e con la sola presenza della sua massa inquadrata rappresenta l'elemento definitivo, caratterizzato, controllato in mezzo al popolo ».

Oggi siamo appena agli inizi della sistemazione giuridica del cosiddetto Partito. Esso può considerarsi una associazione volontaria il cui ordinamento è fissato dallo *Statuto*, approvato presentemente col R. Decreto 20 dicembre 1929, n. 2137.

L'*emblema del Fascismo* è regolato nell'uso (R. Decreto Legge 30 dicembre 1926, n. 2273); le *deliberazioni* del Partito Nazionale Fascista si esplicano, per ciò che riguarda le funzioni dello Stato, in via di partecipazione ad altri organi dello Stato stesso; al *Segretario del Partito* è stata conferita la dignità di grande ufficiale dello Stato e assegnato un posto nelle gerarchie dello Stato (R. Decreto Legge 16 dicembre 1927, n. 2210, e R. Decreto 18 gennaio 1929, n. 14). Egli partecipa al Gran Consiglio, che, anzi, in determinati casi, a termini della legge, può es-

La  
sistemazione  
giuridica  
del cosiddetto  
Partito

sere da lui presieduto, insieme coi Vice-segretari del Partito Nazionale Fascista e partecipa personalmente al Consiglio dei Ministri, al Consiglio Nazionale delle Corporazioni, al Comitato Supremo di Difesa, al Consiglio Superiore dell'Educazione Nazionale e ad altri corpi consultivi. Il *ricoscimento legale* è esteso anche alle formazioni locali del Partito Nazionale Fascista e i *Segretari Provinciali* sono nominati con decreto del Capo del Governo.

Anche le iniziative prese dal Fascismo, mediante la creazione di istituzioni secondarie, da esso dipendenti, hanno avuto consacrazione giuridica. La *Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale* (R. Decreto Legge 14 gennaio 1923, n. 31) è collocata fra gli organi della difesa dello Stato, accanto all'Esercito, alla Marina e all'Aeronautica. Speciali previdenze riguardano l'*Opera Nazionale Balilla*, che tende a promuovere l'inquadramento degli adolescenti nelle avanguardie.

Con Decreto 6 agosto 1926, n. 1408, veniva eretto in ente morale l'*Istituto Fascista di cultura*; agli effetti della *capacità di acquistare e possedere beni*, tale capacità è stata conferita al direttorio centrale del Partito Nazionale Fascista; e, con Legge 14 giugno 1928, n. 1310, fu ammessa, in via di massima, la possibilità di concedere, con un decreto del Capo del Governo, la capacità giuridica e speciali agevolazioni fiscali agli enti, alle associazioni e agli istituti promossi dal Partito Nazionale Fascista, a somiglianza di quanto si era già fatto per l'*Opera Nazionale della Maternità e Infanzia*, per l'*Opera Nazionale Dopolavoro*, ecc.

## X. — I Sindacati legalmente riconosciuti.

### a) Precedenti storici e motivi della riforma sindacale fascista.

Il fenomeno dell'associazione a scopo professionale, cioè per la difesa e lo svolgimento degli interessi connessi all'esercizio di una professione o di un'arte, di una industria o di un commercio, ed in genere di qualsivoglia attività produttiva di beni materiali o immateriali, è un fenomeno che ha una grande importanza nella storia della civiltà.

Esso diventa più importante quanto più intenso è il processo economico e più alto il livello della vita civile di un popolo.

In ogni tempo lo Stato si è occupato di questo fenomeno per disciplinarlo, e ciò è avvenuto in modo diverso secondo i tempi e i luoghi.

Fin dalle *origini di Roma* si ha la costituzione a scopo politico-religioso-militare di alcuni *collegia* artigianali.

Nei *primi due secoli dell'Impero*, e, quindi, durante l'apogeo dell'economia antica, i collegi si moltiplicano favoriti dalla *legislazione imperiale*, con carattere volontario e con unità di formazione per ciascuna categoria professionale.

Negli ultimi secoli dell'Impero di Occidente si accentuò, invece, il carattere obbligatorio e coattivo delle organizzazioni professionali, che avevano per scopo la gestione di determinati servizi pubblici e l'esazione delle imposte.

Durante l'*epoca intermedia* le corporazioni delle

Cenni storici  
sull'associa-  
zione  
professionale

*arti e dei mestieri*, sotto tipi diversi, si diffusero in tutta l'Europa di mano in mano che si ristabiliva l'economia di scambio, dopo la crisi seguita alla caduta dell'Impero.

Particolare importanza ebbero in Italia e in Fiandra, che allora si trovavano alla testa del progresso economico. Le corporazioni godevano della *proprietà della professione o arte*, cioè del *monopolio*: la loro attività era molto intensa e dette origine alla legislazione commerciale, che fu, appunto, un *diritto professionale*.

Durante i *primi tre secoli dell'epoca moderna* le corporazioni che erano, in realtà, associazioni artigianali, furono utilizzate dalle grandi monarchie, e, soprattutto, da quella francese, per procedere alla concentrazione nazionale dell'economia, e i loro ordinamenti furono uniformati per tutto il territorio dello Stato.

Ma ecco che l'introduzione della macchina veniva a rivoluzionare il processo produttivo, costituendo il *capitalismo industriale*, mentre, per cause da tempo operanti, si era modificato lo spirito stesso dell'uomo, sostituendosi il culto dell'individuo al tradizionale ossequio per le gerarchie civili, religiose e morali. Nuovi ceti marciavano ora alla conquista dei beni e affermavano nuove concezioni dello Stato e della vita, mentre si producevano nuove stratificazioni di interessi sociali.

È impossibile riassumere, in poche linee, i caratteri ed indicare gli effetti della trasformazione che avvenne in Europa alla fine del secolo XVIII: limitiamoci a dire che essa operò in modo nuovissimo sul fenomeno dell'associazione professionale, perchè i nuovi ceti prevalenti vedevano in questa

un freno e un limite alla febbre di espansione economica, che li agitava. Così, per la prima volta nella storia, si affermò la illegittimità dell'associazione professionale; le *corporazioni* furono soppresse, e la *coalizione*, cioè la riunione occasionale fra i lavoratori allo scopo di concordare le condizioni del lavoro, fu repressa come un delitto.

Si proclamò che lo Stato non doveva ingerirsi nell'organizzazione dei rapporti economici, dove la libera concorrenza avrebbe assicurato l'equilibrio più benefico a tutti, mentre, nell'ordine giuridico, il *contratto individuale* doveva costituire l'istituto del *diritto comune* a tutti i cittadini.

In realtà la *libera concorrenza* corrispondeva agli interessi del ceto borghese economicamente privilegiato, e, così essa, nelle sue prime attuazioni, scatenò subito le più formidabili proteste sociali, che mai abbiano turbato l'umanità. I lavoratori ammassati nelle officine, sottoposti al trattamento spietato della libera concorrenza, col pretesto di assoggettarli al « diritto comune », colpiti, senza possibilità di riparo, dalle crisi di sovrapproduzione, che obbligavano gli imprenditori a licenziarli all'improvviso, erano abbandonati dallo Stato alla loro sorte: essi angosciosamente ricorrevano, non ostante i divieti sanciti nelle leggi penali, all'associazione, come all'unico mezzo di difesa e di lotta.

La prima metà del secolo XIX è tutta occupata dai tentativi delle masse operaie per ottenere la *libertà di associazione professionale*, quale correttivo della *libertà economica*, e il socialismo diventa l'interprete di questa passione.

Finalmente, nella seconda metà del secolo XIX, i governi si decisero ad abrogare le sanzioni contro

Il  
sindacalismo  
moderno

lo sciopero e ad ammettere la *libertà sindacale*, intendendola, secondo il profilo individualistico, come facoltà di ciascun individuo di aderire a gruppi volontari, anche permanenti, per la difesa dei propri interessi professionali, per la trattazione delle tariffe di lavoro e per la reciproca assistenza ed educazione.

Però, in questo modo, il problema non era affatto risolto. Il sistema giuridico, che avrebbe dovuto regolare la libertà di associazione e le facoltà di azione conseguenti, restava quello del *diritto comune*, basato sul contratto individuale: la libera concorrenza risorgeva come concorrenza di un gruppo contro l'altro nella medesima categoria di lavoratori, non avendo alcuna guarentigia verso i propri associati i patti fissati dai gruppi (così detti *contratti collettivi*), e non avendo le associazioni nemmeno possibilità di azione giuridica, in merito ad essi. In definitiva i soli mezzi utilizzabili per l'*azione sindacale* furono quelli dello *sciopero* o della *serrata*, dei *boicottaggi* o delle *espulsioni*, cioè i *mezzi di forza (autodifesa sindacale)*.

Ed è opportuno notare che, in altro senso, la libera concorrenza ha spinto le stesse imprese a tentare di organizzarsi contro gli inconvenienti di essa, ricorrendo alle *concentrazioni*, ai *cartelli*, che costituiscono veri e propri tentativi di *monopolio*.

Le comunità civili contemporanee, in ossequio al principio individualistico della libertà sindacale, e sempre in odio all'intervento dello Stato, si condannavano, e si condannano, ad una vera e propria anarchia industriale, che virtualmente era, ed è, *anarchia sociale*, e ne minacciava, e ne minaccia, la esistenza stessa. Si dibattono, infatti, contro le pre-

giudiziali individualistiche la maggior parte degli Stati d'Europa, sebbene dovunque si accentui lo sforzo per arrivare ad una sistemazione del problema così rispetto ai Sindacati dei lavoratori, come di fronte ai complessi economici.

Il merito del Fascismo è quello di avere affrontato la questione alla base e di aver proclamato per il primo la *sovranità socialmente integrale dello Stato*, unico fattore di ordine e di civiltà, unico garante di equilibrio e di giustizia fra le classi, unico centro organizzativo anche dell'impresa economica, che un determinato popolo deve sostenere nel mondo di fronte alla concorrenza internazionale.

Cioè il Fascismo, negando i presupposti della *concezione individualistica*, che separava arbitrariamente l'ordine politico dall'ordine economico, ed opponeva il concetto del diritto al concetto del dovere, ha effettivamente realizzato lo Stato come sintesi etico-politico-economica: e lo ha realizzato, in gran parte, in virtù della *riforma sindacale*, che il Capo del Governo ha segnato, nelle sue varie fasi, con energiche affermazioni, che ne determinano il concetto, e ne illustrano le finalità e l'importanza costituzionale.

Soprattutto in occasione della promulgazione del R. Decreto 1° luglio 1926, n. 1130, contenente le norme per l'attuazione della legge 3 aprile 1926 sulla « disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro », MUSSOLINI affermò che tale riforma segnava il trapasso ad un nuovo tipo di Stato, caratterizzato dall'intervento sistematico ed essenziale dei pubblici poteri negli interessi della economia.

Ed effettivamente il *problema sindacale* ha un *valore costituzionale*, come cominciano ad avvertire

Il problema  
sindacale  
e la riforma  
fascista

tutti i paesi moderni. Lo Stato non può rimanere indifferente a fenomeni di « quantità », come quelli che esprime il sindacalismo, sia quello dei lavoratori che quello degli imprenditori, e che investono l'assetto della produzione.

La realtà nazionale e l'unità nazionale dell'economia sono oggi evidenti; tra politica ed economia non può esservi la separazione assoluta che pretendeva imporre la concezione individualistica, ispiratrice dello Stato liberale. Indispensabile è oramai la disciplina delle attività della produzione, non nell'interesse dei singoli, ma nell'interesse dello Stato, che è l'impresa di un popolo nel medesimo tempo politica, morale, economica e giuridica.

Perciò la riforma sindacale è un'applicazione indispensabile ed essenziale del principio corporativo, per cui si afferma la superiorità dei fini dello Stato sui fini dell'individuo, e l'integrale ed esclusiva sovranità dello Stato nell'orbita della Società, sebbene essa non possa esaurire tutto il concetto del nuovo Stato, come, a torto, alcuni pretendono.

La riforma sindacale fascista fu preceduta, in Italia, dal movimento del *sindacalismo nazionale*, che si svolse dal 1919 al 1926 sotto l'egida del Partito Nazionale Fascista, e che si differenziava nettamente dal movimento operaio anteriore poichè negava l'internazionalismo e riconosceva la necessità della collaborazione fra le classi per superare le tremende difficoltà, in cui si dibatte, in tutto il mondo, la civiltà industriale colle sue crisi di sovrapproduzione e di disoccupazione.

Però in *linea giuridica* il Fascismo, giunto al potere, non trovava in Italia apprezzabili precedenti di organizzazione sindacale.

Precedenti  
della riforma  
sindacale  
fascista

All'estero il *principio della libertà sindacale*, accolto in alcune costituzioni del dopoguerra (per es. in Germania nella costituzione di Weimar del 1919) come principio costituzionale, era stato, bene o male, concretato con qualche riforma diretta a promuovere la conciliazione dei conflitti, a sottoporli all'arbitrato, a regolarli addirittura in via giudiziaria (per es. Nuova Zelanda, Australia), ad assicurare la personalità giuridica dei Sindacati agli effetti del diritto privato (per es. legge francese del 1884 e del 1924), ad organizzare il cosiddetto contratto collettivo in modo più obbiettivo (per es. legge francese del 1919, ordinanza germanica del 1925), ad ammettere i Sindacati stessi, sempre sul tipo volontario, che deriva dal sistema della libertà sindacale, a funzioni consultive accanto agli organi legislativi dello Stato (Consigli Economici), e, soprattutto, accanto agli organi amministrativi (Commissioni o Comitati), per quanto si attiene al loro obbiettivo della difesa e dello svolgimento degli interessi professionali.

In Italia, invece, salvo qualche misura di guerra, rimasta più o meno inapplicata, sull'arbitrato nei conflitti industriali o agricoli, non vi era alcun inizio di ordinamento. Soltanto nell'ordine dei rapporti individuali esistevano, organizzati sul tipo napoleonico, i *collegi dei probiviri*, e, più recentemente, si erano introdotte le *commissioni giudiziali per l'impiego privato*.

b) L'associazione professionale  
nella legislazione attuale.

Lo Stato  
e la riforma  
sindacale

Una riforma in materia sindacale non poteva evidentemente ricondursi ai tipi storici del *collegio* o delle *corporazioni* delle arti e dei mestieri, propri a società contrassegnate da un ordinamento politico-economico profondamente diverso, come quello che s'imperniava o sull'istituto della schiavitù o sull'artigianato. Nella società contemporanea la macchina aveva nettamente separato il capitalista dal lavoratore, mentre le ideologie filosofico-politiche affermavano l'uguaglianza dei cittadini e i loro equivalenti diritti.

Il *Sindacato*, formazione spontanea del travaglio sociale moderno, ravvisabile non soltanto nei rapporti di lavoro, ma anche, sia pure sotto altre forme, nei rapporti inerenti agli interessi dell'azienda, doveva essere assunto quale dato indiscutibile di ogni sistemazione. Esso esprime essenziali aspetti ed esigenze della società moderna, e, perciò, occorreva reprimere in esso la tendenza antistatale, e utilizzarlo quale mezzo di un più completo ed energico ordinamento giuridico.

Tali concetti furono presenti al legislatore fascista e ispirarono la legge del 3 aprile 1926, n. 563, e le successive norme, comprese quelle contenute nella legge sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni: e il significato della riforma è stato dichiarato dalla Carta del Lavoro nel suo assunto col tipo corporativo dello Stato.

Mentre i Sindacati, nel passato regime, preten-

devano affermare il loro monopolio e la loro preponderanza, il Fascismo ha dichiarato la solidarietà del cittadino, del produttore, del lavoratore collo Stato, ed ha precisato che il problema della organizzazione economica, sotto tutti i suoi aspetti, è un problema politico.

Perciò occorreva l'intervento dello Stato nella lotta di classe per rivendicare la propria sovranità, ponendo fine all'*auto-difesa* dei gruppi particolari, e convincendo questi ad operare, anzitutto, ai fini dell'interesse comune nazionale, che solo lo Stato personifica, mediante i *mezzi giuridici*, offerti dallo Stato medesimo.

*Trasportare* il problema dell'associazione professionale dalla sfera del diritto privato, cioè degli interessi particolari, a quella del diritto pubblico, cioè degli interessi generali, *assorbire* il Sindacato nello Stato, che è la corporazione integrale di tutta la comunità nazionale, *trasformare* in funzione pubblica l'azione sindacale, ecco il grandioso concetto che ispira la riforma fascista sui Sindacati.

Iniziata con la legge 3 aprile 1926 sulla « disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro », culminata colla promulgazione della Carta del Lavoro il 21 aprile 1927, essa si è, ora, conclusa colla già esaminata legge 20 marzo 1930 sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni: in virtù di questa riforma sono le basi stesse dello Stato che il Fascismo è riuscito a modificare.

Il paragrafo II della Carta del Lavoro stabilisce, in modo particolare, che il titolo dell'organizzazione legale dei Sindacati è quello dell'attuazione del *dovere del lavoro*: sicchè il principio fondamentale del rapporto tra lo Stato e il cittadino è quello del dovere.

La legge  
del 3 aprile  
1926  
e i principi  
della Carta  
del Lavoro

Dovere  
del lavoro

Libertà di associazione

Il paragrafo III dichiara la *libertà di associazione*, nel senso che ogni cittadino, tranne le poche eccezioni, delle quali parleremo appresso, qualunque sia la posizione, in cui egli esercita la sua attività economica, e qualunque sia il genere di questa attività, può promuovere un'associazione professionale o può assumere l'*iniziativa* per la costituzione e il legale riconoscimento di tale associazione, quando risponda ai requisiti di legge.

Competenza obbligatoria del Sindacato legalmente riconosciuto

Il paragrafo III e il paragrafo IV chiariscono come soltanto i Sindacati legalmente riconosciuti abbiano una *competenza obbligatoria* per tutta la categoria, per cui sono costituiti, così come il Comune ha una competenza obbligatoria su la popolazione del territorio che gli è assegnato. Perciò un solo Sindacato può essere riconosciuto per ciascuna categoria, poichè i fini di tale competenza sono quelli di assicurare la solidarietà fra i vari fattori della produzione e la loro comune subordinazione agli interessi superiori della produzione, che lo Stato impersona. Sicchè il fine del Sindacato legalmente riconosciuto non è quello dell'interesse individuale, ma dell'interesse dello Stato.

D'altronde, come precisa il paragrafo VI, le funzioni del Sindacato legalmente riconosciuto sono quelle di mantenere l'*uguaglianza giuridica fra le classi sociali* e di assicurare la *disciplina della produzione e del lavoro*, e promuoverne il perfezionamento.

Iniziativa privata ai fini della produzione

Però il caposaldo di tutto il sistema sindacale fascista è l'affermazione della *iniziativa privata* ai fini della produzione (paragrafo VII), il che esclude che il Sindacato possa essere riconosciuto titolare dell'impresa economica ed abbia per obbiettivo la gestione collettiva dell'economia.

A differenza della concezione social-democratica, che tende alla trasformazione socialista della produzione, il Fascismo ha proclamato, nel paragrafo VII della Carta del Lavoro, la necessità della proprietà individuale, sottoponendola, nel suo esercizio, ad un sistema di regolamentazione autonoma, per cui l'uso dei beni avente rilievo sociale (attività professionale) è subordinato ai fini della solidarietà tra tutte le classi dello Stato, e, quindi, alla disciplina dello Stato, che si compie per il tramite dei Sindacati legalmente riconosciuti, i quali esprimono, pertanto, il carattere di *istituzioni* dello Stato.

Dalla legge 3 aprile 1926 e dal R. Decreto 1° luglio 1926, nonchè dalla legge 20 marzo 1930 sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni, che costituiscono gli atti fondamentali, sono determinate le regole per lo svolgimento delle facoltà dell'associazione professionale.

Le *associazioni professionali*, ammesse dal diritto italiano, sono di tre specie:

a) *associazioni lecite o di fatto*, sottoposte al sistema del diritto privato, colle limitazioni portate in materia dalla legge di pubblica sicurezza;

Associazioni lecite

b) *associazioni autorizzate* fra i pubblici dipendenti, eccezione fatta per alcuni servizi pubblici (Ministeri degli Esteri, delle Colonie, degli Interni, della Giustizia e delle Corporazioni) e per coloro che appartengono ai corpi armati dello Stato, delle Province e dei Comuni: esse possono proporsi soltanto l'assistenza ai fini non sindacali;

Associazioni autorizzate

c) *sindacati legalmente riconosciuti* o *istituzioni sindacali* cui spetta l'esercizio dell'azione sindacale, nei termini avanti chiariti, per la disciplina e il perfezionamento della produzione e del lavoro, e com-

Associazioni legalmente riconosciute o istituzioni sindacali

piti di assistenza, che vanno intesi come vere e proprie competenze di amministrazione sociale nei confronti di tutti coloro, che appartengono alla categoria, per cui essi sono riconosciuti.

I Sindacati legalmente riconosciuti, o istituzioni sindacali, sorgono, adunque, in base al legale riconoscimento che i Sindacati ottengono dallo Stato, al che consegue la concessione di poteri di governo.

Nel sistema corporativo il Sindacato non è organizzato di autorità con un inquadramento coattivo dei singoli, a somiglianza di ciò che avveniva nel basso impero romano o avviene nella legislazione sovietica, ma, bensì, occorre l'*iniziativa individuale di associazione* perchè il Sindacato sorga ed operi, ed occorre, parallelamente a questa, l'azione dello Stato, che ne riconosca l'utilità e la conformità ai suoi fini.

L'istituzione sindacale è, quindi, essenzialmente facoltativa nelle sue origini e rimane affidata sempre all'iniziativa individuale, sebbene, una volta concesso il legale riconoscimento, essa possa esercitare i suoi poteri su tutti gli individui che appartengono alla categoria che essa rappresenta, siano o non siano soci, siano o non siano iscritti al Sindacato.

Perciò *formazione facoltativa e competenza obbligatoria* sono i due termini nei quali l'ordinamento sindacale fascista concilia l'autonomia dell'individuo con la sovranità dello Stato; i due termini, attraverso i quali si realizza una effettiva immedesimazione del popolo collo Stato.

L'*iniziativa individuale di associazione* va considerata rispetto ai *soggetti*, che possono assumerla, e rispetto alle *condizioni di sostanza* e alle *condizioni di forma*, in cui essa si deve esplicare.

L'iniziativa  
per la  
istituzione  
sindacale

Quanto ai *soggetti* il legislatore segue i criteri della maggiore larghezza. Chiunque abbia una qualsiasi qualifica professionale può prendere l'iniziativa, cioè può promuovere la formazione del Sindacato e partecipare come *socio*.

La legge 3 aprile 1926 e la Carta del Lavoro parlano genericamente di *datori di lavoro*, di *lavoratori* e di *liberi esercenti un'arte o una professione*, ma il R. Decreto 1° luglio 1926 indica, esplicitamente, anche gli artigiani, gli agenti ausiliari del commercio, i piccoli commercianti, i proprietari, i mezzadri e i coltivatori diretti, come possibili elementi di associazione.

La legge non pone limiti quanto alla facoltà d'iniziativa per il  *Sesso* o per la *cittadinanza*: anche gli *stranieri*, che risiedono in Italia da almeno dieci anni, possono appartenere, come soci, ai Sindacati legalmente riconosciuti (art. 2 R. Decreto 1° luglio 1926).

L'*età prescritta per partecipare ai Sindacati*, e, quindi, per promuoverne la formazione è quella di anni 18 (art. 1° R. Decreto cit.).

La facoltà d'iniziativa spetta tanto alle *persone fisiche* quanto alle *persone giuridiche*, cioè alle società commerciali legalmente costituite ed alle altre persone giuridiche di nazionalità italiana.

Le *società cooperative*, le quali costituiscono un tipo speciale d'impresa, possono pure assumere la formazione sindacale (art. 12 R. Decreto cit.).

La legge richiede che i promotori e i soci dei Sindacati offrano « *garanzie di buona condotta morale e politica* dal punto di vista nazionale » (art. 1° della legge). Ciò implica che essi devono essere capaci di subordinare i particolari interessi agli interessi superiori dello Stato, poichè appunto su questa edu-

I soggetti

cazione civile riposa la compagine del sistema corporativo.

Dalla facoltà di iniziativa sono escluse le *pubbliche amministrazioni* e i loro *dipendenti*, che hanno già una propria disciplina nell'ordinamento dello Stato. Sono esclusi altresì coloro che sono *addetti a servizi di carattere puramente personale e domestico*, poichè i loro interessi non riguardano, nè direttamente nè indirettamente, il compimento di un'impresa (art. 42 in riferimento all'art. 4 del R. Decreto cit.).

Le condizioni di sostanza

Quanto alle *condizioni di sostanza* l'iniziativa deve riunire almeno un decimo degli individui appartenenti alla categoria, per cui si vuol formare il Sindacato: e per i datori di lavoro basta che questi impieghino almeno il decimo dei lavoratori dipendenti dall'impresa della specie, di cui si vuole costituire il Sindacato (art. 1<sup>o</sup> della Legge).

Si tratta di stabilire, identificando così la *categoria*, che si è in cospetto di una situazione apprezzabile dell'assetto sociale, poichè essendo le categorie indefinite e indefinibili, soltanto l'iniziativa individuale può determinarne la consistenza e la rilevanza.

Quindi se viene meno il decimo, nel senso che il numero dei soci non arriva più a tale quota, viene meno anche il Sindacato.

Ma, oltre a ciò, l'iniziativa di associazione deve avere uno *scopo sociale*, cioè proporsi non soltanto la *tutela* e lo *svolgimento degli interessi economici*, ma anche l'*assistenza*, l'*istruzione* e l'*educazione morale e nazionale*.

E mentre la legge 3 aprile 1926 parla soltanto di tali obbiettivi nei riguardi dei *soci*, la Carta del Lavoro ha opportunamente rettificato il con-

retto individualistico della legge affermando (paragrafi XXVIII, XXIX e XXX) che le funzioni assistenziali, di istruzione e di educazione riguardano tutti coloro che compongono la categoria « siano o non siano iscritti al Sindacato ».

E veramente l'iniziativa di associazione non merita di essere legalmente riconosciuta se essa, superando la considerazione egoistica dei partecipanti, non si presenti come un'iniziativa d'interesse generale.

Quanto alle *forme*, i promotori, alla *domanda per il legale riconoscimento*, devono allegare i documenti atti a dimostrare l'utilità, la consistenza, la necessità della loro iniziativa, e gli atti necessari a stabilire, nei limiti delle norme generali fissate dalla legge, l'organizzazione giuridica specifica del Sindacato, il che avviene mediante lo *statuto*.

Le condizioni di forma

Questo, che è opera dei promotori, deve indicare gli scopi dell'associazione; la circoscrizione territoriale in cui essa agisce; la sede principale di essa; i rapporti di dipendenza o di unione con altre associazioni; le condizioni di ammissione e di recesso dei soci; il modo e le forme con cui debbono essere, dagli organi sociali competenti, deliberati i contributi; la composizione, il modo di elezione o di nomina e la competenza degli organi direttivi e disciplinari; i motivi di esclusione dall'associazione; le norme di amministrazione delle entrate sociali e le quote devolute alle spese obbligatorie (art. 14 R. Decreto cit.).

L'azione dello Stato, nella formazione del Sindacato, si esplica, *in via generale*, mediante le norme di carattere costituzionale, che stabiliscono i requisiti fondamentali della capacità dei singoli e i modi di

L'intervento dello Stato

organizzazione e le competenze del Sindacato legalmente riconosciuto, *in via particolare* con l'atto del *legale riconoscimento*, che viene compiuto con decreto reale sentito il Consiglio di Stato.

Si esplica, oltre a ciò, con i provvedimenti di *scioglimento* o di *revoca del riconoscimento*, che il Governo può adottare nei confronti del Sindacato riconosciuto, e con i provvedimenti di *sostituzione ordinaria* o *straordinaria* nei confronti degli amministratori e dei rappresentanti responsabili del Sindacato stesso, con la facoltà di rivedere lo statuto ed, in genere, con l'esercizio dei poteri di vigilanza e di tutela che competono al Governo.

La competenza  
obbligatoria

La *competenza obbligatoria*, di cui è investito il Sindacato all'atto del legale riconoscimento, non va confusa con la *personalità giuridica*, di cui parla la legge, e che riflette, come si disse, esclusivamente la capacità di diritto privato.

Tale competenza si concreta essenzialmente nella facoltà concessa al Sindacato legalmente riconosciuto, di « rappresentare tutti i datori di lavoro e i lavoratori, artisti o professionisti della categoria per cui esso è costituito », come si esprime l'art. 5 della legge 3 aprile, o come, più correttamente, dice la Carta del Lavoro, di « rappresentare legalmente tutta la categoria », vale a dire non esclusivamente i soci iscritti al Sindacato, ma gli interessi generali che si delineano nella specialità di una categoria professionale.

Il concetto della competenza obbligatoria implica che *un solo Sindacato* può essere riconosciuto per una determinata categoria professionale (art. 6, secondo capoverso della legge 3 aprile 1926).

La rappresen-  
tanza sindacale

Il carattere della *rappresentanza sindacale* è tra-

visato dai pregiudizi individualistici, che ancora si fanno sentire nella letteratura corporativa.

Qualcuno, difatti, afferma che la rappresentanza sindacale concerne gli *interessi individuali dei singoli*, e, pur ammettendo che essa abbia rilievo agli effetti del diritto pubblico, le attribuisce un contenuto di interesse privato, rassomigliandola alla rappresentanza legale che è istituita, ad esempio, per il minore, per l'interdetto, per l'inabilitato.

Invece, la *rappresentanza sindacale* è una *rappresentanza di carattere essenzialmente statale*, poichè non solo non riflette gli interessi dei singoli, siano essi iscritti al Sindacato, o appartengano in atto alla categoria per cui il Sindacato è costituito, ma, bensì, concerne essenzialmente gli interessi dello Stato, che appaiono specializzati nella categoria.

Perciò il Sindacato, divenuto pubblica istituzione, è un organo, sia pure autonomo e indiretto, dello Stato, e, come tale, opera esclusivamente ai fini dello Stato, i quali, per il paragrafo 1 della Carta del Lavoro, sono superiori e distinti da quelli degli individui *divisi* o *raggruppati*, che compongono la Nazione.

Riguardo ai *singoli*, soci o non soci, il Sindacato ha di loro non la rappresentanza, ma il *patronato*. Cioè la legge, sempre in vista delle superiori finalità dell'istituzione, autorizza il Sindacato ad assumere, in determinate occasioni, la tutela degli *interessi individuali dei suoi soci*, o, in genere *dei suoi soggetti o amministrati*.

Si ha, ad esempio, patronato per conciliare una controversia tra un imprenditore e un suo dipendente (R. Decreto 26 febbraio 1928, n. 471), mentre il paragrafo XXVIII della Carta del Lavoro affida

Il patronato  
dei Sindacati

alle associazioni dei lavoratori il compito di tutelare i loro rappresentati nelle pratiche amministrative o giudiziarie relative alle assicurazioni infortuni e alle assicurazioni sociali.

c) - L'ordinamento dell'istituzione sindacale.

Norme  
statutarie  
e legali  
per l'ordina-  
mento  
del Sindacato

Il concorso tra l'iniziativa individuale e l'azione dello Stato si conclude, sotto l'aspetto giuridico, nell'ordinamento dei Sindacati, cioè nel complesso delle norme, sia di carattere statutario, che sono quelle propriamente poste dai promotori e dai soci, sia di carattere legale, che sono quelle poste dalla legge dello Stato, le quali disciplinano l'organizzazione sindacale. Ma una volta avvenuto il legale riconoscimento del Sindacato, e l'approvazione, quindi, dello statuto da parte del Governo, le norme statutarie acquistano il medesimo valore delle norme legali.

Dopo il legale riconoscimento l'iniziativa individuale, e precisamente l'iniziativa dei soci, può, però, modificare lo statuto: anzi, deve farlo per mantenere la struttura del Sindacato adeguata alle mutevoli condizioni dell'ambiente sociale. Ma non può fare ciò senza l'assenso del Governo, al quale, del resto, come abbiamo detto, compete la facoltà di procedere alla revisione degli statuti di sua propria iniziativa.

Le norme statutarie, come le norme legali, determinano i modi in cui il Sindacato può esistere come istituzione, e le facoltà che gli competono. Però, mentre le norme statutarie hanno una sfera di applicazione ristretta ad un determinato Sinda-

cato ed esercitano il loro impero soltanto sui soci, invece le norme legali hanno carattere generale, cioè comune a tutti i Sindacati, poichè riflettono le condizioni più importanti per la loro organizzazione e per il loro funzionamento.

Esaminiamo, dunque, rapidamente l'ordinamento giuridico delle istituzioni sindacali, quale risulta dalle norme di legge, avvertendo che accanto a queste esistono le prescrizioni degli statuti.

Perciò se uno vuol farsi una chiara idea del modo come esiste ed opera una determinata confederazione di datori di lavoro o lavoratori, deve rifarsi, oltrechè ai vari testi di legge, anche ai rispettivi statuti, quali sono pubblicati negli atti ufficiali dello Stato, una volta approvati dal Governo.

d) - Organizzazione dei Sindacati  
legalmente riconosciuti.

Quanto all'organizzazione le norme legali riflettono, a parte le condizioni necessarie per la costituzione del Sindacato, di cui già abbiamo parlato, l'assetto interno di ciascun Sindacato, e i rapporti fra un Sindacato e gli altri Sindacati.

Fondamentale condizione posta dal legislatore è quella che i Sindacati siano omogenei, vale a dire che comprendano persone appartenenti alla medesima categoria professionale, e, quindi, anzitutto, esclusivamente o di datori di lavoro o di lavoratori (art. 3 della legge).

Si tratta della prima specializzazione richiesta dalle condizioni dello spirito, essenzialmente ugualitario ed autonomistico, del Sindacato moderno.

Omogeneità  
del Sindacato

Con questa dichiarazione, che la Carta del Lavoro ha elevato a criterio costituzionale, si è abbandonato il primitivo progetto dei « Sindacati misti », cioè composti promiscuamente di datori di lavoro e di lavoratori.

Il Sindacato misto non avrebbe, difatti, favorito la collaborazione fra le classi, ma avrebbe condotto a sacrificare gl'interessi dell'una a quelli dell'altra, sboccando o nel *patronato degli imprenditori* sui prestatori d'opera o nel *controllo operaio* sulle aziende.

Non si deve, però, ritenere che l'omogeneità del Sindacato vieti ad un individuo di appartenere anche a più associazioni sindacali di datori di lavoro o di lavoratori, quando egli abbia i requisiti necessari (*pluralità di Sindacato* per l'art. 7 del R. Decreto 1° luglio 1926). Difatti l'ordinamento dei Sindacati non intende precludere all'individuo il passaggio dall'una all'altra condizione sociale, anzi vuole favorire l'ascesa con l'assicurare il pieno sviluppo di tutte le sue capacità.

Inoltre numerose prescrizioni sono contenute nel citato R. Decreto per specializzare ancora meglio le organizzazioni professionali e per sistamarle in un equilibrato inquadramento.

L'intervento della legge nell'organizzazione interna del Sindacato si spiega con la necessità di assicurare l'efficace svolgimento delle funzioni sindacali, che hanno importanza per l'ordinamento costituzionale dello Stato.

Gli statuti aggiungono, spesso, altri organi direttivi, disciplinari o esecutivi a quelli previsti dal legislatore, che possiamo chiamare *organi necessari* o *legali*.

Organi  
legali  
del Sindacato

Questi sono:

1°) Il *Presidente* o *Segretario* — il nome sembra dipendere dai diversi usi delle associazioni — in cui si accentra il potere direttivo e gerarchico, e in cui si personifica la funzione rappresentativa della istituzione, della quale egli ha la responsabilità anche agli effetti politici (art. 7 della legge).

2°) Il *Consiglio direttivo* (art. 8 legge), il quale deve essere, in ogni caso, *eletto* da parte dei soci, determinando lo statuto i requisiti di eleggibilità e la procedura elettorale. Il Consiglio direttivo coadiuva il Presidente o Segretario; le sue attribuzioni sono stabilite dallo statuto, ma, non potendo esse assorbire la responsabilità del Presidente o Segretario, saranno, di regola, puramente consultive. Ciò non pertanto, agli effetti del n. 3, art. 1° della legge, i suoi membri sono considerati dei dirigenti.

3°) Gli *organi disciplinari*, per i quali il legislatore si limita a dire che gli statuti devono stabilire l'organo a cui spetta il potere disciplinare sui soci e la facoltà di espellere gli indegni per condotta morale e politica (art. 14 R. Decreto).

La prescrizione, che il Consiglio direttivo debba essere eletto dai *soci*, implica che i soci di un Sindacato legalmente riconosciuto si debbono considerare, ancor essi, degli elementi organici della istituzione sindacale; almeno per quanto si attiene all'esercizio delle facoltà inerenti alle operazioni elettorali, anche quando gli statuti non stabilissero, come spesso avviene, l'esistenza di vere e proprie *assemblee* del corpo sociale (consigli o congressi).

Si giustifica con ciò il cosiddetto carattere *selettivo* che assume il Sindacato legalmente riconosciuto nel sistema dello Stato Corporativo. Essere

I soci  
come organi  
del Sindacato

socio significa non già essere un semplice amministrato o un suddito passivo dei poteri sindacali; significa avere il titolo per un intervento, sia pure indiretto, nella direzione del Sindacato, intervento il quale non è consentito alla semplice qualifica di cittadino o di professionista, ma esige il possesso di determinati requisiti ed importa oneri particolari, come quello di uno speciale contributo.

Vari gradi  
dei Sindacati

Ogni Sindacato, oltrechè coi singoli che egli amministra, e col governo che lo vigila e lo controlla, ha rapporti con altri Sindacati. Il movimento di associazione si spinge al di là della particolare organizzazione in cui si concretano gli interessi di una categoria: esso, difatti, si traduce in un vero e proprio *processo di federazione e di confederazione*, per cui i gruppi tendono ad associarsi, a lor volta, secondo certi criteri di affinità e di analogia, ed a subordinarsi, così, a formazioni superiori.

Il legislatore non soltanto ha tenuto conto di questa tendenza federativa e confederativa del processo di associazione, ma l'ha anche utilizzata per estendere e rinforzare il suo sistema d'inquadramento totalitario.

Ma poichè il movimento di federazione e di confederazione nel sindacalismo social-democratico rivoluzionario supera fatalmente le frontiere di un determinato Stato, il legislatore italiano, in ossequio al principio nazionale, ha dovuto fare espresso divieto alle associazioni professionali « di contrarre, comunque, senza l'autorizzazione del governo, vincoli di disciplina o di dipendenza con associazioni di carattere internazionale » (art. 6 della legge).

E a termini del primo capoverso dello stesso art. 6 della legge, « possono essere legalmente rico-

nosciute le federazioni o unioni di più associazioni e le confederazioni di più federazioni »; anzi, « alle federazioni o confederazioni spetta il potere disciplinare sulle associazioni aderenti e anche sui singoli partecipanti a queste ». Si hanno, dunque, *tre tipi di istituzioni sindacali*:

a) *Associazioni unitarie* o di *primo grado* o *semplici*, alla stregua dei criteri di specialità corrispondenti a categorie professionali omogenee nel medesimo ramo di attività e nella medesima categoria di imprese (ad es. Sindacati degli industriali metallurgici, degli impiegati di banca, ecc.), per una determinata circoscrizione territoriale, che può essere così il Comune, come la Provincia, come lo Stato o una frazione del territorio di tali enti.

Associazioni  
unitarie

b) *Associazioni federali* o di *secondo grado* o *composte*, risultanti dal raggruppamento di più Sindacati di primo grado omogenei, cioè appartenenti alla medesima categoria d'impresa. Le Federazioni sindacali possono avere una circoscrizione territoriale corrispondente alla Provincia o allo Stato o ad una frazione di questi territori, ma, di regola, hanno carattere nazionale, cioè comprendono tutti i Sindacati omogenei di primo grado per l'intero territorio dello Stato (ad es. Federazione nazionale tessili, Federazione nazionale impiegati del commercio, ecc.).

Associazioni  
federali

c) *Associazioni confederali* o di *terzo grado* o *complesse*, risultanti dalla unione di più Federazioni di categoria appartenenti ad un medesimo ramo di attività (ad es. Confederazione nazionale dell'industria italiana, composta di tutte le Federazioni nazionali fra gli imprenditori industriali). Di regola le Confederazioni hanno carattere nazionale.

Associazioni  
confederali

Per l'art. 41 del R. D. 1° luglio 1926 al disopra delle Confederazioni nazionali, potrebbero aversi anche due *Confederazioni generali*, una che dovrebbe comprendere *tutte le Confederazioni dei datori di lavoro*, l'altra *tutte le Confederazioni dei lavoratori e degli esercenti una libera attività*.

La pratica ha, però, dimostrato che simili formazioni, di cui si è avuto un esempio, per qualche tempo, nella Confederazione dei Sindacati fascisti dei lavoratori, presentano gravi inconvenienti: esse non soltanto inceppano lo sviluppo delle funzioni legali dei Sindacati, ma dimostrano pure come il fronte unico di classe, che si avrebbe nel caso delle due Confederazioni generali, non sia più necessario in un regime di diritto, che garantisce la parità di classe ed esclude i mezzi di fatto. Una recente deliberazione del Comitato Centrale Corporativo (luglio 1930) ha ritenuto la necessità di abrogare le disposizioni che autorizzavano le Confederazioni generali.

Insomma il criterio che presiede a tutta l'organizzazione federale e confederale, o meglio sindacale in genere, è un criterio esclusivamente statale: difatti con R. D., sentito il Consiglio dei Ministri e il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, può sempre modificarsi il quadro delle organizzazioni confederali.

Presentemente le *Confederazioni Nazionali* legalmente riconosciute sono  *tredici*, una delle quali per i *liberi professionisti ed artisti*, e sei rispettivamente per i *datori di lavoro* e i *lavoratori dell'agricoltura, dell'industria, del commercio, dei trasporti marittimi ed aerei, dei trasporti terrestri e delle banche*.

Una figura speciale assumono, nel loro inquadramento superiore, i *Sindacati delle imprese cooperative*, che fanno capo, per i loro interessi estranei al regolamento dei rapporti di lavoro, ad un *Ente nazionale per la cooperazione* (art. 8 R. Decreto cit., e R. Decreto 21 aprile 1927, n. 748).

Nella dottrina corporativa la *cooperazione* non ha più il significato che essa aveva assunto in grazia al liberalismo sociale che la considerava come una via per la trasformazione pacifica della impresa capitalistica, e nemmeno ha il valore che le attribuiva il sindacalismo socialista, il quale vedeva in essa il mezzo per giungere alla gestione collettiva dell'economia. Dalla dottrina corporativa, invece, la cooperazione è considerata soltanto perchè può favorire l'ascesa dell'individuo capace dalla posizione di salariato a quella d'imprenditore e può costituire un limite della impresa ordinaria in fatto di prezzi e di costi e, quindi, concorrere alla disciplina del capitalismo.

Perciò l'art. 9 del R. Decreto 1° luglio 1926 dispone che «le imprese di ogni genere esercitate a forma cooperativa, devono costituirsi in speciali associazioni, distinte così dalle associazioni delle imprese similari capitalistiche, come dalle associazioni dei lavoratori», appunto per assicurarne l'indipendenza dalla formazione delle imprese ordinarie. Inoltre, sempre per il medesimo fine, dispone che esse debbano dipendere dall'Ente Nazionale per la cooperazione, per tutto ciò che non si attiene alla disciplina dei contratti collettivi di lavoro.

e) - Funzioni dei Sindacati legalmente riconosciuti.

Facoltà  
e capacità  
del Sindacato

Il legale riconoscimento del Sindacato ha l'effetto di attribuire alla istituzione sindacale una parte del potere di governo, in cui si esplica la sovranità dello Stato.

In questa sfera di diritto pubblico il Sindacato opera in linea di *supremazia* nei confronti dei singoli che gli sono soggetti, cioè impone a questi la sua volontà, per organizzarli e disciplinarli ai fini dello Stato, che esso persegue.

Però il Sindacato gode anche della *personalità giuridica*, cioè ha la capacità di possedere dei beni e di far dei contratti *in linea di parità col privato* e, quindi, opera pure nella sfera del diritto civile e commerciale.

Ma sia che comandino, sia che contrattino, gli organi dell'istituzione sindacale devono funzionare sempre ai fini dello Stato.

Divieto  
di esercizio  
del commercio

Agli effetti della personalità giuridica il Sindacato « gode dei diritti civili secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico » (art. 2 del Codice civile): però, mentre l'art. 7 del Codice di Commercio autorizza lo Stato, le Province e i Comuni a fare atti di commercio, pur avvertendo che non possono acquistare la qualità di commerciante, invece l'art. 22 del R. Decreto 1° luglio 1926 dispone che « le associazioni sindacali non possono esercitare il commercio ».

Causa del diverso trattamento è che gli *enti territoriali* devono disimpegnare prevalentemente dei servizi pubblici, con carattere d'impresa, secondo le

esigenze delle popolazioni, mentre i *Sindacati* operano, soprattutto, per obbiettivi che si raggiungono con mezzi giuridici, cioè devono organizzare e disciplinare.

Se il Sindacato dovesse assumere la *gestione dell'impresa economica*, sia direttamente, sia indirettamente, si sconvolgerebbe tutto il sistema sindacale. E si incorrerebbe fatalmente nella *gestione collettiva*, in contrasto con la fondamentale dichiarazione del paragrafo VIII della Carta del Lavoro, che considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione; e verrebbe meno la ragione d'essere del Sindacato, che è istituito allo scopo di disciplinare l'iniziativa individuale economica, non a quello di sopprimerla.

Si deve notare che la gestione collettiva, cioè pubblica, dell'impresa economica trascinerebbe ben presto al sistema delle *prestazioni coattive* da parte dei singoli, che è proprio delle fasi di decadenza.

Nella sfera del diritto pubblico e nell'esercizio della facoltà di supremazia il Sindacato è un *organo politico*, partecipe dell'attività di governo dello Stato, secondo i *fini* che gli sono prescritti e che, secondo il paragrafo VIII e il paragrafo XXIV della Carta del Lavoro, consistono per i *Sindacati dei datori di lavoro* nel promuovere in tutti i modi l'aumento e il perfezionamento della produzione e la riduzione dei costi, per i *Sindacati dei prestatori d'opera* nell'esercizio di un'azione selettiva fra i lavoratori, diretta ad elevarne sempre di più la capacità tecnica e il valore morale, e per i *Sindacati dei liberi professionisti ed artisti* nella tutela degli interessi dell'arte, della scienza e delle lettere, nel perfezionamento

Carattere  
politico  
del Sindacato

della produzione e nel conseguimento dei fini morali dell'ordinamento corporativo.

Funzioni intrasindacali e intersindacali dirette e indirette

Quanto ai *modi*, il Sindacato può svolgere le sue attribuzioni *separatamente*, in maniera autonoma, nella sfera interna della istituzione professionale, cioè unicamente nei confronti dei singoli che gli sono soggetti (*funzioni intrasindacali*), come quando emette ordini ed istruzioni o compie servizi, oppure può esercitarle *congiuntivamente* con altri Sindacati (*funzioni intersindacali*), come quando regola i rapporti di lavoro fra i propri soggetti e quelli soggetti ad altri Sindacati.

In questo *secondo caso* il Sindacato può procedere in *via diretta*, come, tipicamente, nel cosiddetto contratto collettivo, per il quale si trovano posti di fronte il Sindacato dei datori di lavoro e il Sindacato dei lavoratori contrapposti, oppure in *via indiretta* con l'intervenire a formare un altro organo, composto di più organi sindacali, come sarebbe il caso del Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

Competenza attiva e consultiva del Sindacato

Le *competenze* del Sindacato possono svolgersi su *materia specifica (materia professionale)*, circoscritta all'ambito e agli interessi delle categorie professionali, oppure possono esplicarsi su *materia generale dello Stato* o su *materia propria di altre istituzioni* (ad es. Comuni, Istituzioni di pubblica beneficenza, ecc.).

In tale ipotesi il Sindacato può partecipare agli *organi collegiali* delle altre istituzioni (Consulte Comunali) o dello Stato (Gran Consiglio) e concorrere con altri organi alla costituzione degli organi dello Stato (Camera dei Deputati).

La competenza del Sindacato, infine, può avere un *contenuto positivo e attivo*, in quanto si manifesta

con atti propri (contratto collettivo, servizi assistenziali, ecc.), oppure un *contenuto soltanto consultivo*, se si limita ad assistere l'azione di un altro organo.

Per il conseguimento dei propri fini in linea autarchica il Sindacato ha, col potere di governo, l'uso delle *facoltà tributarie*, cioè la potestà di prelevare dai patrimoni dei suoi amministrati quote devolute a sopperire alle proprie spese di esistenza e di azione (art. 5, primo capoverso della legge; art. 23 e segg. R. Decreto 1° luglio 1926; R. Decreto 24 febbraio 1927, n. 241; R. Decreto 28 aprile 1927, n. 758; R. Decreto 27 luglio 1928, n. 1802 ed altri).

Le facoltà tributarie del Sindacato

I *contributi* si distinguono:

a) in *contributi legali*, che colpiscono tutti gli amministrati soci o non soci, e sono stabiliti, così per le associazioni dei datori di lavoro, come per quelle dei lavoratori, in rapporto massimo ad una giornata di salario secondo il numero dei lavoratori. A questi sono stati aggiunti, per le Confederazioni dei datori di lavoro nell'agricoltura e nell'industria, dei *contributi integrativi*, prelevati sul patrimonio degli amministrati, indipendentemente dal criterio del numero dei lavoratori impiegati;

b) in *contributi statutari*, che gli statuti pongono a carico soltanto di coloro che sono iscritti alle associazioni. Con R. Decreto 4 aprile 1929, n. 749, i contributi statutari sono limitati alle seguenti ipotesi: 1° tessera e distintivo; 2° quota di iscrizione; 3° compenso per prestazioni a favore dei singoli.

Ai Sindacati è, pure, lasciata una notevole sfera di *autonomia* nell'uso delle proprie competenze. I loro rapporti con gli organi diretti dello Stato non sono quelli di una subordinazione rigorosa: essi hanno un

L'autonomia del Sindacato

proprio campo discrezionale, come il Comune e la Provincia, cioè la cosiddetta *autarchia amministrativa*.

*Mezzi propri e autonomia di azione* sono, quindi, le condizioni di quel concorso permanente, tra l'iniziativa individuale e l'azione dello Stato, che giustifica la particolare figura dell'istituzione nell'ordinamento corporativo.

Esamineremo ora le *singole funzioni* dell'istituzione sindacale nel quadro generale delle funzioni dello Stato, colle quali quelle dei Sindacati si compenetrano anche formalmente.

---

---

## PARTE TERZA

### LE FUNZIONI DELLO STATO

#### I. - Funzioni dello Stato sotto il punto di vista giuridico in generale.

Abbiamo, a suo tempo, detto che l'unità dello Stato, affermata dal principio corporativo, non permette di accogliere quel concetto della divisione o separazione o distinzione dei poteri, che è proprio della precedente dottrina costituzionale.

Funzioni  
dello Stato  
e loro carattere  
politico

Nello Stato Fascista Corporativo vi è un solo potere, il potere di governo, e sulla base di questo potere si svolgono le diverse funzioni dello Stato, che risultano, in sostanza, dalla applicazione della competenza dei vari organi dello Stato ai diversi obbiettivi dello Stato.

Abbiamo pure detto che in tema di funzioni dello Stato la dottrina corporativa non può ammettere la distinzione tra *funzioni essenziali*, che sarebbero quelle di carattere politico e giuridico (difesa militare, polizia, giustizia, ecc.), e *funzioni complementari*, che sarebbero quelle di carattere economico e sociale: distinzione ammessa dalla precedente dottrina costituzionale sulla base dell'erroneo concetto della separazione dello Stato dalla Società. Le funzioni economico-sociali erano tenute proprie degli

individui, e lo Stato interveniva soltanto per mantenere l'ordine pubblico.

Ma la dottrina corporativa non ammette neppure la *teoria dei servizi pubblici*, per la quale tutte le funzioni dello Stato, sceverate di ogni contenuto politico, dovrebbero ridursi a compiti di carattere tecnico-economico, poichè per essa lo Stato è essenzialmente Stato, vale a dire un fenomeno politico in qualunque manifestazione della sua sovranità, che si estende su tutti gli aspetti del corpo sociale, che con lo Stato s'identifica. Infatti il § 1° della Carta del Lavoro rivendica la sovranità dello Stato come sintesi dell'elemento morale, dell'elemento politico e dell'elemento economico.

Contenuto delle funzioni dello Stato

Ad esaminarle *intrinsecamente* nei loro obbiettivi le funzioni dello Stato sono indefinibili, poichè qualunque motivo della vita umana, e, quindi, qualunque interesse sociale, può richiedere e giustificare l'intervento dello Stato.

Nello spazio e nel tempo lo Stato assume alcune funzioni ed altre ne abbandona: ma ogni funzione rispecchia sempre una manifestazione della sua essenza unitaria.

Si può dire col POSADA che le funzioni dello Stato tendono:

- a) a realizzare i suoi fini;
  - b) a mantenere la sua vita di relazione con gli altri Stati;
  - c) a conservare e perfezionare il suo organismo.
- Ma, con ciò, non si dà alcuna classificazione, poichè il fine dello Stato è, pur sempre, l'esistenza propria (difesa e svolgimento di sè medesimo), e tutte le sue funzioni tendono sempre ed unicamente a questo fine.

Nella scuola tradizionale si solevano distinguere le funzioni dello Stato avendo riguardo agli organi che le disimpegnavano, e poichè gli organi dello Stato si distinguevano in tre grandi categorie, *organi legislativi, esecutivi e giudiziari*, in corrispondenza ai tre *poteri* denominati nello stesso modo, si parlava di *funzioni legislative, esecutive o amministrative e giudiziarie o giurisdizionali*.

Ma, in sostanza, questo era un criterio puramente *formale*, che teneva conto prevalentemente dell'aspetto giuridico delle funzioni e che non corrispondeva alla realtà, poichè avveniva normalmente, per esempio, che un organo tipico del potere legislativo avesse funzioni amministrative (i bilanci per il Parlamento) o giudiziarie (il Senato in Alta Corte di Giustizia): e inoltre tale criterio svisava il carattere stesso della *legge*, poichè il nome di legge si riferiva esclusivamente agli atti compiuti attraverso la procedura parlamentare, consacrando così il monopolio legislativo del Parlamento, elevato ad organo preminente nel sistema dei poteri.

Rifiutato il principio della divisione o separazione dei poteri, dobbiamo rifiutare pure il criterio formale per classificare le funzioni dello Stato sotto il punto di vista giuridico.

Si tenga sempre presente che il *sistema corporativo*, lungi dallo specializzare rigorosamente gli organi dello Stato in rapporto alla natura giuridica delle loro funzioni, *tende a riunire funzioni di diverso carattere nel medesimo organo per accrescerne l'efficacia di azione*.

Ciò si verifica, in modo speciale, per i Sindacati, ai quali, nella sfera della loro materia, cioè nella sfera professionale, competono, nel medesimo tempo, *fun-*

Le funzioni dello Stato dal punto di vista formale

Le funzioni dello Stato dal punto di vista del principio corporativo

zioni che hanno contenuto sostanziale di legge, funzioni che hanno contenuto di atti amministrativi e funzioni che sono strettamente collegate con le competenze degli organi giurisdizionali.

Difatti il Sindacato, nell'ordinamento corporativo, è, nel medesimo tempo, il legislatore, l'amministratore e in un certo senso anche il giudice degli interessi professionali, e, perciò, esso è chiamato a fare i contratti collettivi, a disimpegnare i servizi di assistenza, a provocare l'intervento della magistratura del lavoro.

Accresciuti i compiti dello Stato s'impongono, ormai, altri criteri di organizzazione, e il più recente indirizzo scientifico, anche all'estero, ha abbandonato la dottrina della divisione dei poteri, per sostituirla con quella della specializzazione delle funzioni tra i diversi organi secondo il diverso contenuto della funzione, e con quella del controllo interno tra gli organi medesimi.

Rinunciamo, perciò, ad ogni classificazione delle funzioni dello Stato, e ci limitiamo ad esaminare l'aspetto giuridico dell'attività dello Stato, esponendo la classificazione, invece, degli atti giuridici di competenza degli organi dello Stato.

Dobbiamo, quindi, anzitutto, esaminare l'essenza dell'atto giuridico in generale, per determinare i criteri che distinguono l'una specie di atti giuridici dall'altra, premesso, però, che le funzioni dello Stato non si esplicano sempre in atti giuridici.

Atti giuridici sono soltanto quelli compiuti da una volontà, e, trattandosi dello Stato, dalla volontà di un organo, per ottenere una modificazione dell'ordinamento giuridico, cioè di un determinato complesso di norme che regolano la competenza e

Nozione di atto giuridico

la capacità degli individui e delle situazioni, che da queste norme derivano.

Gli atti giuridici possono avere lo scopo e il potere di determinare delle situazioni comuni o generali, indipendentemente dalla considerazione di ogni determinato individuo: così la legge che, per esempio, impone il servizio militare obbligatorio determina una condizione comune a tutti i cittadini. In tali casi si dice anche che l'atto giuridico ha carattere astratto o obbiettivo.

Oppure gli atti giuridici possono intendere ad applicare ad un determinato individuo le regole poste da un atto astratto: così, per esempio, nel caso in cui si iscrive un determinato contribuente nel ruolo delle imposte. In questi casi l'atto giuridico ha carattere concreto e soggettivo.

Finalmente gli atti giuridici possono avere il fine di constatare se un dato individuo ha compiuto un fatto suscettibile di conseguenze giuridiche, oppure se egli si trova in una situazione giuridica di carattere generale o di carattere particolare.

Gli atti giuridici della prima specie sono gli atti di organizzazione per eccellenza, poichè danno origine ai poteri impersonali obbiettivi, che concretano le facoltà o competenze degli organi pubblici e le facoltà o capacità dei cittadini, regolando, per esempio, le attribuzioni dei prefetti o la organizzazione dei Sindacati o le facoltà dei proprietari o quelle dei titolari di un'obbligazione. Sono gli atti-norma, il cui tipo fondamentale è rappresentato dalla legge, intendendosi per legge non solo la norma elaborata con la procedura parlamentare (legge formale), ma anche quella attribuita ad altre fonti che sono sussidiarie e integrative di questa.

Vari tipi di atti giuridici

Gli *atti giuridici della seconda specie*, cioè gli atti aventi contenuto individuale, concreto e soggettivo, possono essere compiuti o sul piede di una posizione di supremazia, cioè da parte di un organo pubblico operante nei confronti di un determinato individuo in linea di autorità, come, ad esempio, nel caso di un ordine o di una concessione amministrativa (atti di concessione, provvedimenti), oppure possono esser posti in essere, tra l'organo pubblico e il singolo, sul piede di parità, come avviene tipicamente fra due privati, ed è il caso dei contratti o *negozi giuridici* in senso stretto.

Gli *atti giuridici della terza specie* sono quelli che si manifestano attraverso una *decisione* od una *sentenza*, e sono propri della funzione giurisdizionale.

In conformità di quanto abbiamo detto non possiamo far corrispondere la classificazione degli organi dello Stato alla classificazione degli atti giuridici che rientrano nelle loro competenze, poichè *gli organi pubblici possono esercitare, ed esercitano, la loro competenza con atti giuridici di tutte le specie.*

Soltanto, è vero, che *alcuni organi* manifestano la loro volontà ed esplicano la loro azione a preferenza con atti di una specie, per esempio con atti normativi, e sono, di regola, gli organi collocati più in alto nella gerarchia dello Stato, gli *organi legislativi*.

Altri organi dello Stato operano, invece, di preferenza con atti della seconda specie, e questi si chiamano comunemente *organi amministrativi*. Qualche volta, però, essi sono ammessi, nell'ambito dei criteri contenuti negli atti legislativi, ad emanare regole di carattere astratto per meglio precisare l'applicazione delle norme contenute nell'atto legi-

slativo: sono i *regolamenti di esecuzione* nel senso stretto della parola.

Infine ci sono organi dello Stato che operano prevalentemente con atti della terza specie, cioè che si occupano delle contestazioni, che sono oggetto del procedimento giurisdizionale: questi sono gli *organi giudiziari*.

Ci occuperemo, dunque, degli atti, e, specificamente, degli *atti legislativi* (leggi e regolamenti autonomi), degli *atti amministrativi* sia di carattere subbiettivo che obbiettivo, come i regolamenti di esecuzione, ed, infine, degli *atti giudiziari*.

## II. — Funzione legislativa ed atti legislativi.

### 1) Vari tipi di atti normativi.

Gli *atti normativi* sono quegli atti giuridici per cui si compie l'organizzazione in via generale dello Stato, in quanto essi determinano, nelle loro linee generali, le *situazioni comuni*, che corrispondono alle competenze degli organi pubblici e alle capacità dei privati cittadini.

Ciò avviene in via astratta, cioè impersonale, regolando situazioni che possono appartenere ad ogni individuo: chiunque ha questi e questi requisiti è, per esempio, elettore e può prendere parte alle elezioni per comporre gli organi pubblici. Il primo carattere, quindi, degli atti normativi è di essere *atti astratti* ed *obbiettivi*, per ciò che essi non considerano una persona determinata, ma una ipotesi indipendente da ogni soggetto concreto.

Requisiti  
degli atti  
normativi

Ma, oltre che astratti, gli atti normativi sono *permanenti*, cioè le facoltà che essi concedono non si esauriscono con il loro esercizio: chi è elettore può, per esempio, votare ogni volta che si indicano i comizi elettorali.

Ed, infine, gli atti normativi sono, per loro natura, *modificabili*, cioè le facoltà che conferiscono agli individui possono essere modificate o annullate da un altro atto normativo: i requisiti per essere elettore possono, per esempio, essere, in un dato momento, fissati con criteri diversi da quelli in vigore.

Difatti, poichè gli atti normativi sono atti di organizzazione per eccellenza, essi devono modificarsi col mutare delle condizioni dell'organismo politico-sociale, affinchè non venga meno la funzione direttiva dello Stato e questo nella sua organizzazione sia sempre pari a sè stesso.

Esistono più *categorie di atti normativi*, e, tra queste categorie, esiste una gerarchia, poichè alcune di tali specie sono nella loro efficacia subordinate ad altre. Cioè vi sono norme generali che prevalgono ad altre norme, leggi superiori ad altre leggi (superleggi), come le *leggi costituzionali* di cui si è già accennato (*gerarchia delle norme*).

Si è già detto, poi, che alcuni atti normativi, chiamati *regolamenti di esecuzione*, non valgono fuori del limite tracciato da altri atti normativi, e si è, pure, detto che questi regolamenti possono riferirsi piuttosto alla funzione amministrativa anzichè alla funzione legislativa.

Tali atti, difatti, pur essendo astratti, permanenti e modificabili, cioè pur avendo i caratteri propri della legge, non hanno *capacità creativa*, poi-

Regolamenti  
di esecuzione

chè non possono dettare norme nuove, ma, soltanto, precisare quelle contenute nella legge.

Così la legge può modificare il regolamento di esecuzione, ma questo non può modificare la legge.

Abbiamo, dunque, *atti normativi* che contengono norme primarie — *atti legislativi o normativi primari*, — e *atti normativi*, subordinati a questi, che contengono norme secondarie, *atti normativi secondari*.

## 2) Legge formale e legge sostanziale.

Ma gli *atti normativi primari o legislativi* si riducono ad un tipo unico, oppure possono presentare più tipi? Ed in caso che essi siano di più tipi, in quale rapporto si trovano tra loro?

La pluralità  
delle fonti  
del diritto  
scritto

In genere, nel sistema parlamentare, si contrapponeva nettamente la *legge*, che, sotto questo nome è *legge formale*, votata dal Parlamento, al *regolamento*, che si riteneva sempre esecutivo e subordinato alla legge formale, e che si chiamava *legge sostanziale*.

Se si ammette, difatti, che la potestà suprema di organizzazione è circoscritta al Parlamento, non si può certamente ammettere che *norme di carattere primario*, cioè vere e proprie *leggi*, siano elaborate e promulgate fuori del Parlamento.

Ma noi oggi ci troviamo di fronte alle *facoltà normative* da esercitarsi dal Governo in *caso di urgenza* e alla *legislazione specializzata* nel campo sociale.

Cioè i fatti hanno energicamente reagito contro la tesi parlamentaristica dell'unità delle fonti, dimostrando la impotenza del Parlamento ad assolvere, nelle attuali condizioni della civiltà, tutto il compito legislativo, e dimostrando, pure, la neces-

sità di elaborare, per certe materie, le norme giuridiche con procedura ed effetti diversi, da quelli propri alla legge formale. Bisognava, in altre parole, avvicinare la funzione legislativa alla realtà della vita sociale sempre più intensa e complessa.

Ogni giorno diventava più frequente il caso di dover provvedere con *norme speciali a situazioni speciali*, mentre le associazioni professionali domandavano, con sempre maggiore insistenza, di concorrere, in modo diretto, alla formazione delle norme relative ai loro interessi.

L'aspetto legislativo della crisi dello Stato

La crisi dello Stato contemporaneo non è soltanto, dunque, crisi di sovranità, ma è anche crisi di funzione legislativa, specie sotto il profilo della tecnica che occorre per formare e formulare la norma.

Il decreto legge e il cosiddetto contratto collettivo pongono in piena discussione il problema delle fonti del diritto, e rilevano due circostanze, di cui si deve tener conto per la ricostruzione dello Stato:

1°) la necessità di riconoscere, accanto alle *leggi generali*, relative a situazioni comuni a tutti i cittadini, chiamate *norme primarie generali*, delle *leggi speciali*, con un ambito di applicazione circoscritto a determinate situazioni, specie nel campo delle attività professionali, che possiamo chiamare *norme primarie speciali*;

2°) la possibilità e la convenienza che la funzione legislativa sia divisa tra più organi, anziché accentrata esclusivamente nel Parlamento.

Infine occorre valutare gli effetti che, sulla competenza dei vari organi legislativi in genere, possono esercitare le *norme*, che chiamiamo *primarie generali supreme*, cioè le *leggi costituzionali*.

### 3) Leggi costituzionali.

Se le *norme primarie generali* hanno lo scopo di costituire le competenze degli individui, che operano come organi dello Stato, e le capacità dei privati cittadini, ve ne sono tra loro *alcune*, cui propriamente spetta di precisare i *punti fondamentali ed essenziali di tutto l'ordinamento giuridico*, cioè le competenze originarie degli organi pubblici e le capacità elementari dei cittadini.

Compiti della legge costituzionale

In tal caso queste norme, segnando le linee entro le quali si deve muovere tutta l'iniziativa pubblica e privata, si presentano come vere e proprie *superleggi*, come *leggi costituzionali*.

Le leggi costituzionali hanno, oltre a ciò, un altissimo compito politico e, quindi, morale, poichè concretano il principio di un regime, come principio costituzionale dello Stato, e sistemano le forze che, in un determinato momento, agiscono nella società statale.

Le leggi costituzionali, per quanto non creino lo Stato, ma stabiliscano soltanto il suo ordinamento giuridico, sono indispensabili alla stessa esistenza dello Stato: ogni Stato ha, quindi, una *costituzione*, cioè un complesso di norme costituzionali.

Le *costituzioni* degli Stati possono essere *scritte o consuetudinarie*, cioè riposare, in tutto o in parte, sui costumi e sulla tradizione.

Il principio di legalità

Nell'epoca moderna sono però, prevalse, a parte la costituzione inglese prevalentemente consuetudinaria, le *costituzioni scritte*.

Esse hanno il merito di precisare, eliminando

l'incertezza della consuetudine (diritto incerto definivano, difatti, la consuetudine i giuristi romani), i punti fondamentali dell'ordinamento giuridico: e dalla *certezza della costituzione* deriva la consistenza del *principio di legalità* nello Stato, cioè il principio che gli organi dello Stato debbono rigorosamente mantenersi nella sfera delle competenze loro assegnate dalla legge costituzionale.

Cioè dal principio di legalità deriva che le leggi costituzionali organizzano le competenze degli organi costituzionali dello Stato, e che le competenze, così definite, non possono essere delegate ad altri organi, se la delega non sia prevista dalla costituzione stessa: così, per esempio, il Parlamento poteva, sino a ieri, delegare la facoltà legislativa al Governo in forza della consuetudine, ed oggi lo può per la legge del 31 gennaio 1926.

E dal *principio di legalità* deriva, pure, il *controllo di legalità*, cioè un sistema di ricorsi giuridici per far osservare il principio stesso dagli organi dello Stato.

Nella precedente fase costituzionale italiana mancava la nozione di *legge costituzionale*.

Come già abbiamo detto, lo Statuto Albertino non aveva previsto la possibilità di essere sottoposto a revisione, per quanto l'assoluta immobilità di una costituzione non sia ammissibile, dovendo, l'organizzazione di uno Stato, adeguarsi inevitabilmente alle variazioni delle condizioni sociali e politiche.

In mancanza, quindi, di una particolare procedura di revisione fu dovuto ammettere che il potere legislativo ordinario avesse la facoltà di modificare pure lo Statuto, che veniva, così, equiparato ad una

Costituzione  
flessibile  
e costituzione  
rigida

legge ordinaria. Cioè la precedente costituzione italiana, a somiglianza della costituzione inglese, era rimasta al tipo delle *costituzioni flessibili*, al tipo di quelle costituzioni che, non prevedendo organi o procedure particolari per la loro revisione, possono essere variate dagli organi del potere legislativo ordinario.

Il Fascismo ha, invece, adottato, costituendo la procedura straordinaria del Gran Consiglio su alcune materie, il sistema delle *costituzioni rigide*, che prevale in quasi tutti gli Stati moderni e che ha, come caposaldo, la distinzione fra *legge costituzionale* e *legge ordinaria*.

Tale sistema rinforza il principio della legalità, poichè lo impone anche al legislatore ordinario, che trova, così, un limite nella legge costituzionale.

E tutto ciò non solo ritorna a vantaggio della continuità dell'ordine costituzionale, ma, con la procedura richiesta per la revisione, evita anche il pericolo dell'immobilità, e garantisce che le riforme eventuali saranno condotte con grande ponderatezza.

Da questo sistema nasce, infine, la possibilità del controllo di costituzionalità sulla legge o *controllo di legalità*.

Il giudice ordinario in Italia non aveva mai avuto la competenza di esercitare il controllo di legalità sugli atti del Parlamento: poteva esercitarlo soltanto sugli atti del potere esecutivo, compresi i regolamenti di esecuzione.

#### 4) Leggi ordinarie.

Corona  
e Parlamento  
nella  
competenza  
legislativa

La continuità delle funzioni direttive dello Stato si esprime con le *leggi ordinarie*, le quali, nell'ambito delle leggi costituzionali, compiono, giorno per giorno, l'organizzazione delle competenze secondo lo svolgersi dell'azione dello Stato. Cioè le *leggi ordinarie* sono le norme di organizzazione stabilite sulle basi delle competenze originarie fissate dalla *costituzione*: così, per esempio, il Parlamento fa un codice per la facoltà che gli ha conferito in proposito la costituzione.

Ma la *competenza della legge ordinaria* è esclusiva del Parlamento, cioè della Camera dei Deputati, del Senato e della Corona, oppure può appartenere anche alla sola Corona, indipendentemente dal consenso del Parlamento? E, in questa seconda soluzione, in quali casi e in quale misura ciò può verificarsi?

Occorre, in altre parole, stabilire quale sia, nello Stato Corporativo, il rapporto tra il potere legislativo e il potere esecutivo.

Per la dottrina democratica la legge sarebbe soltanto la manifestazione della volontà del Parlamento, e, più precisamente, della Camera dei Deputati, rappresentante del popolo, e il Capo dello Stato (Re o Presidente di Repubblica), non sarebbe che un semplice esecutore di tale volontà.

Una dottrina più temperata sosteneva, e sostiene, specialmente in Italia, che la partecipazione del Capo dello Stato, del Senato e della Camera dei Deputati alla formazione della legge avviene, in ogni momento, a condizioni di parità.

Per noi, invece, poichè il *potere di Governo* non appartiene esclusivamente nè al Capo dello Stato, nè al Parlamento, ma, bensì, allo Stato, tale potere implica necessariamente, ed in ogni caso, la facoltà di emanare norme giuridiche.

Se, poi, le norme giuridiche debbano essere emanate dal Capo dello Stato da solo o coll'assenso e l'assistenza del Parlamento, è questo un problema di organizzazione giuridica, che va risolto nell'interesse del migliore assetto dello Stato, cioè del più sicuro ordine politico e giuridico.

Certo è che i rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo nell'ordinamento dello Stato Corporativo attendono di essere meglio precisati e risolti.

#### 5) Leggi delegate e decreti legislativi.

Nella pratica costituzionale italiana si ammise, per lungo tempo, che in *materia di organizzazione di pubblici uffici* il Re, e ciò in coerenza alla facoltà attribuitagli dallo Statuto di nominare a tutte le cariche dello Stato, fosse totalmente libero di provvedere.

Si introdusse, poi, abusandone, il sistema delle *leggi delegate* e dei *decreti legislativi*, col quale, in sostanza, il Parlamento rinunciava su determinati argomenti di valersi della sua competenza e la deferiva al Governo.

Tutte queste facoltà non possono, però, confondersi, stante il loro carattere sostanzialmente legislativo, colle facoltà relative ai *regolamenti ordinari*, per cui il Re, a termini dell'art. 6 dello Statuto, «provvede all'esecuzione delle leggi».

Decreti legge

Ma, intanto, le necessità statuali hanno rilevato che la *funzione del governo* non può prescindere da una *capacità normativa propria*, in concorrenza o in sostituzione di altri organi dello Stato, quando si presentino situazioni straordinarie. Vogliamo riferirci ai *decreti legge*, cioè ai decreti reali, che venivano emanati tratto tratto in circostanze particolari, sia *su materie di competenza della legge ordinaria*, sia *per sospendere*, in base a supreme ragioni di difesa, *l'osservanza delle leggi vigenti*.

Poichè l'art. 6 dello Statuto fa, al riguardo, espresso divieto al Re, le più vivaci dispute si sono agitate intorno alla validità di questi decreti, sino a che il Fascismo ha, anche in questo campo, operato, come ora diremo, con una sostanziale riforma attraverso la legge del 31 gennaio 1926, n. 100, intitolata alla *Facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche* ed inserita tra le leggi costituzionali dello Stato.

Difatti con la legge ora ricordata, si è stabilito, (art. 1°), che possono essere emanate, con decreto reale, le norme giuridiche necessarie per disciplinare:

1°) l'esecuzione delle leggi:

2°) l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo;

3°) l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni dello Stato e l'ordinamento del personale ad esse addetto, fatte alcune eccezioni per gli enti autarchici e per i funzionari provvisti di particolari gaurentigie.

Il n. 1° riguarderebbe il tipo dei *regolamenti esecutivi*, il n. 2° e il n. 3° riguarderebbero il tipo dei *regolamenti indipendenti*.

Oltre a ciò, l'art. 3 ha disposto che, con decreto

La legge  
del 31 gennaio  
1926

reale, possono essere emanate norme aventi forza di legge:

1°) quando il Governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione;

2°) quando, in casi straordinari, ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano « sotto il controllo politico del Parlamento ».

L'art. 1° della legge sistemerebbe, dunque, la facoltà ordinaria e permanente di ordinanza (*regolamenti autonomi*), e l'art. 3 al n. 2 sistemerebbe l'ordinanza di urgenza (*decreti legge*) e al n. 1° ratificherebbe la consuetudine in fatto di autorizzazione o delegazione (*decreti legislativi*).

Il ministro Rocco aveva accompagnato il disegno di tale legge con una relazione in cui dichiarava che si trattava di « disciplinare in modo organico e completo la materia delle leggi in senso sostanziale, colla facoltà al Governo di emanare norme giuridiche », poichè tale facoltà « esiste, sempre è esistita, sempre esisterà in tutti gli ordinamenti giuridici », e il problema della sua disciplina « non può essere che un problema di forme e di modi ».

Certo la soluzione data non risolve interamente, per la estrema difficoltà e gravità dell'argomento, il problema delle fonti della legislazione, ed è pure certo che occorre, come ha dichiarato lo stesso ministro Rocco alla Camera, « completare e perfezionare la legge 31 gennaio 1926, perchè non tutti gli scopi che essa si proponeva sono stati conseguiti », ma bisogna anche riconoscere che un buon passo, nei rapporti tra Parlamento e Governo, riguardo alla competenza in fatto di *legislazione ordinaria*, è stato compiuto.

6) Leggi professionali.

Leggi generali  
e leggi speciali

La dottrina tradizionale ammette che le *norme giuridiche primarie* possano distinguersi in *norme generali* e in *norme speciali*.

Le *norme speciali*, senza perdere il carattere dell'astrattezza proprio delle norme primarie generali, sarebbero dirette a regolare *rapporti limitati nel tempo, nello spazio e nelle categorie* di individui, che esse contemplanò. Sarebbero leggi speciali, ad esempio, quelle promulgate per i terremoti di Messina e della Marsica (*leggi speciali limitate nello spazio*), quelle che, durante la guerra, limitavano la loro efficacia ad un certo periodo di tempo (*leggi speciali limitate nel tempo*), e quelle che riguardano il trattamento giuridico degli infortuni sul lavoro e del contratto d'impiego privato (*leggi speciali limitate nelle categorie*).

Ed è, precisamente, l'intervento dello Stato negli interessi della produzione, mediante la cosiddetta *legislazione sociale*, che ha aumentato il numero delle *leggi speciali*, rilevando l'impreparazione dei Parlamenti a tal genere di legislazione. Ma anche più evidente è l'impossibilità che i Parlamenti dettino il regolamento dei rapporti corrispettivi, inerenti all'esercizio di un'attività professionale.

Carattere  
tecnico  
della  
legislazione  
professionale

Il *carattere tecnico* della materia connessa all'esercizio delle attività professionali impone, difatti, la necessità di avere per queste materie una *legislazione sollecita* nella procedura, facilmente *modificabile* col variare delle condizioni, e, spesso, *particolareggiata*, sino al punto di considerare i più piccoli casi: e il carattere tecnico richiede, pure, *partico-*

*lari attitudini nell'organo* incaricato di elaborare la legge.

Perciò i Sindacati hanno sempre aspirato ad intervenire nella *legislazione sociale*, mentre tendevano ad avocare a sè stessi, mediante i *concordati di tariffa* e altre forme convenzionali, indicate genericamente col nome di *contratto collettivo*, la compilazione delle norme che riguardano singolarmente gl'interessi della professione da loro rappresentata.

Ma, d'altra parte, era, ed è, *pericoloso abbandonare ad organizzazioni private*, senza alcun controllo pubblico, la facoltà di imporre la *disciplina dei rapporti professionali*, data la ripercussione che questi rapporti hanno inevitabilmente sulle condizioni economiche e sociali dello Stato e la limitazione che esse costituiscono alla libertà individuale di contratto.

Occorreva non solo *disciplinare obbiettivamente la funzione del contratto collettivo*, ma anche *richiamare tale funzione all'autorità dello Stato* e perciò ai controlli e alla responsabilità politica.

Spetta al Governo Fascista il merito di essere arrivato ad una logica conclusione, elevando, nel medesimo tempo, il *Sindacato* alla dignità di una *istituzione dello Stato* e il preteso *contratto collettivo* alla dignità di una *norma*, superiore ad ogni contratto individuale, come *manifestazione della sovranità dello Stato*.

E per vero, a termini della legge 3 aprile 1926 (art. 5-10) e del R. Decreto 1° luglio 1926 (cap. 3° e 4°), «le associazioni sindacali legalmente riconosciute hanno facoltà di stipulare contratti collettivi di lavoro per tutti i datori di lavoro e i lavoratori appartenenti alla categoria da esse rappresentata » ancorchè non iscritti alla associazione. Ed, inoltre,

Il contratto  
collettivo  
nella riforma  
fascista

le clausole dei contratti collettivi si trasferiscono di diritto nei contratti che passano tra i singoli imprenditori e i singoli prestatori d'opera, sostituendo le clausole di questi che fossero difformi.

Colle leggi particolari in corso la facoltà di regolamento contenuta nel così detto contratto collettivo sarà estesa dai rapporti di lavoro propriamente detti anche a quelli di colonia parziaria e mezzadria; e colla legge 20 marzo 1930 sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni, come si è parlato a suo tempo, i Sindacati legalmente riconosciuti sono ammessi, anche fuori del Consiglio stesso, a disciplinare congiuntivamente qualsiasi rapporto di prestazione professionale o di assistenza, o unilateralmente a regolamentare le tariffe e l'esercizio di una professione o di un'arte.

Nei rapporti contrapposti i Sindacati legalmente riconosciuti sono, poi, ammessi a promuovere azione davanti ad una autorità giudiziaria, che è la Corte di Appello costituita in *Magistratura del Lavoro*, a) per ottenere l'osservanza del contratto collettivo stipulato; b) per ottenere la costituzione di un contratto collettivo, cioè per far stabilire, in caso di rifiuto dell'altra parte, le necessarie condizioni di lavoro e in genere di rapporto professionale; c) oppure per rivedere le norme vigenti quando fossero mutate le condizioni di fatto, esistenti al tempo in cui tali norme erano state costituite.

Le pronuncie del *Magistrato del Lavoro*, per l'art. 22 della legge 3 aprile 1926 e per l'art. 24 del R. Decreto 26 febbraio 1923, gli stessi contratti collettivi, omologati dal Governo (Ministro delle Corporazioni o Prefetto) e pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* del Regno o sul *Foglio degli annunci legali della Pro-*

*vincia, devono essere osservati dai singoli ad essi soggetti, sotto pena di sanzioni, che importano pene pecuniarie e limitazioni della libertà personale.*

Una terza fonte, poi, di norme professionali il legislatore, come già abbiamo esposto, ha costituito nel *Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, organo supremo di collegamento tra le diverse istituzioni sindacali, attribuendo ad esso, ed alle sue sezioni (organi corporativi), la facoltà di emanare norme generali sulle condizioni di lavoro e sull'ordinamento della produzione.

Il cosiddetto contratto collettivo, la sentenza della *Magistratura del Lavoro che dichiara nuove condizioni, o che rivede quelle esistenti*, e le norme generali sulle condizioni di lavoro e sul coordinamento della produzione rappresentano, perciò, tre tipi di legge speciale professionale, tre fonti di un diritto speciale, che integra la funzione legislativa ordinaria.

Non bisogna mai perdere di vista il carattere essenzialmente normativo di questi tre tipi di fonti del diritto professionale, accolti nell'ordinamento dello Stato Corporativo Fascista; e bisogna, pure, respingere energicamente le tesi che vogliono vedere nel contratto collettivo un effettivo contratto, cioè un atto giuridico soggettivo, anzichè un atto giuridico obbiettivo normativo, com'esso è, invece, realmente, e nella sentenza del magistrato del lavoro un atto giurisdizionale, anzichè, com'è realmente, una sentenza-legge.

Non si possono accogliere alcune esagerate interpretazioni privatistiche della legge 3 aprile 1926, poichè se si ammette l'esistenza e la legittimità, tra lo Stato e il cittadino, di fonti del diritto non ricondotte allo Stato (*diritto collettivo o popolare o*

Il sistema  
del diritto  
professionale

*sindacale*), si finisce per pregiudicare l'unità dello Stato, col provocare la risurrezione di quei corpi intermedi, contro i quali si è esercitato tutto lo sforzo di unificazione dello Stato dopo il Medio Evo, e col sostituire al particolarismo individuale il peggiore particolarismo dei gruppi e delle oligarchie sezionarie.

I Sindacati legalmente riconosciuti, bisogna pur sempre ricordare che elaborano il così detto contratto collettivo, o ne promuovono la formazione da parte della Magistratura del Lavoro, sono organi dello Stato, e agiscono, non in vista di interessi privati, ma per assicurare, nell'*interesse dello Stato*, la disciplina e lo svolgimento delle iniziative economiche individuali.

### III. — Funzione amministrativa ed atti amministrativi.

L'attività amministrativa dello Stato

La *funzione amministrativa* non può identificarsi con la *funzione esecutiva*, poichè non è che una parte di questa. Difatti, per noi, la funzione comunemente e impropriamente indicata come *funzione esecutiva*, comprende anche tutta la vasta e complessa attività esercitata dagli organi supremi di Governo, e si compendia in quell'attività di ordine superiore, la quale, concernendo la direzione unitaria dello Stato, è *attività direttiva politica* per eccellenza, e si indica, in senso generico, come *attività di governo*.

Ma noi qui ci occupiamo soltanto della funzione amministrativa nel suo rilievo giuridico ed, al ri-

guardo, dobbiamo osservare, anzitutto, che una gran parte dell'attività dello Stato, anche quando assume rilievo giuridico, si esprime senza ricorrere all'uso di atti legislativi propriamente detti. Una volta stabilite le linee generali dell'organizzazione dello Stato, è necessario applicare le competenze, che da queste risultano, alla realtà sociale. Ciò chiamasi amministrare in senso giuridico; però l'amministrazione, in senso pratico, non si esplica unicamente con atti giuridici.

*Amministrare* significa, praticamente, che ogni organo dello Stato deve operare, entro la sfera di sua competenza, coi fatti materiali occorrenti a soddisfare i pubblici bisogni; e nel disimpegno dei servizi pubblici prevalgono, appunto, i fatti materiali. Il cantoniere che assetta le strade, il portalettere che distribuisce la corrispondenza, l'ingegnere che elabora un piano di costruzioni, l'insegnante che tiene una lezione, l'ufficiale che istruisce le reclute, ecc. non compiono atti giuridici, ma amministrano la pubblica cosa.

In linea giuridica bastano all'amministrazione pubblica ordinariamente gli atti che concretano e specificano le direttive di questi fatti materiali completando l'organizzazione dei servizi pubblici, o che danno agli organi dell'amministrazione possibilità di affermarsi di fronte alle posizioni individuali: cioè bastano i *regolamenti di esecuzione* propriamente detti e i *provvedimenti* individuali o *soggettivi*, consistenti negli *ordini*, nelle *autorizzazioni*, nelle *concessioni*, ecc.

Il *regolamento amministrativo* o di *esecuzione*, a differenza del regolamento legislativo, sia delegato od autorizzato, sia indipendente, non ha valore di

Regolamenti di esecuzione

legge sostanziale, poichè esso, pur avendo carattere obbiettivo e astratto, non pone norme primarie, ed è sottoposto ad una legge ordinaria, cui esso si limita a procurare attuazione.

I regolamenti amministrativi o di esecuzione sono emanati dal *Re* per assicurare l'esecuzione delle leggi a termine dell'art. 5 dello Statuto, ma possono essere emanati, insieme ad istruzioni e circolari, anche da organi inferiori, come i *Ministri* e i *Prefetti*, ed anche da organi istituzionali, come le *Province* e i *Comuni*, le cui facoltà regolamentari sono implicitamente autorizzate dal complesso della legislazione.

Le competenze amministrative del Sindacato

Per i *Sindacati legalmente riconosciuti* la facoltà di promulgare regolamenti di esecuzione allo scopo di assicurare l'osservanza dei contratti collettivi e di organizzare nei loro particolari i servizi pubblici di propria competenza, si dovrebbe ritenere *implicita alla facoltà normativa* loro attribuita per elaborare ed emanare i contratti stessi, e si potrebbe desumere genericamente dalle *qualità di ente autarchico*, ossia di *istituzione*, che hanno i Sindacati.

Tuttavia alcune disposizioni della legge fanno dubitare che i Sindacati posseggano qualche cosa di più del potere disciplinare, loro conferito dagli statuti. Difatti l'art. 22 del R. Decreto 1° luglio 1926 esige l'autorizzazione degli interessati perchè i Sindacati possano ingerirsi nel merito delle aziende, appartenenti ai loro amministrati e, secondo la legge, anche la facoltà di compiere atti amministrativi individuali dovrebbe provenire ai Sindacati esclusivamente dagli statuti; cioè tale facoltà sarebbe limitata ai rapporti del Sindacato *coi soci*, i quali soli sono obbligati dallo statuto, e non avrebbero vigore per

coloro che, pur appartenendo alla categoria professionale rappresentata dal Sindacato, non sono iscritti al Sindacato medesimo.

Se non che simili limitazioni delle facoltà amministrative dei Sindacati renderebbero impossibile applicare le prescrizioni contenute nei paragrafi XXIX e XXX della Carta del Lavoro, le quali, ampliando i concetti della legge 3 aprile 1926, testualmente dichiarano: « l'assistenza ai propri rappresentanti, *soci* e *non soci*, è un diritto e un dovere delle associazioni professionali. Queste debbono esercitare direttamente le loro funzioni di assistenza, nè possono delegarle ad altri enti od istituti, se non per obbiettivi d'indole generale, eccedenti gli interessi delle singole categorie. L'educazione e l'istruzione, specie l'istruzione professionale, dei loro rappresentanti, *soci* e *non soci*, è uno dei principali doveri delle associazioni professionali. Esse devono affiancare l'azione delle *Opere nazionali* relative al Dopolavoro e alle altre iniziative di educazione ».

Bisogna, pertanto, ritenere che, per il disimpegno di questi servizi pubblici, che hanno tanta importanza anche ai fini morali dello Stato Corporativo, e che la Carta del Lavoro ha ormai dichiarato concernere la generalità dei cittadini, i Sindacati posseggono competenza amministrativa in dipendenza del loro carattere di istituzione dello Stato, e che anche verso i *non soci* possono emanare ordini, fare concessioni, dare autorizzazioni, compiere, insomma, tutti gli altri atti individuali che occorrono per lo svolgimento dei servizi inerenti all'amministrazione degli interessi professionali.

Ma è certo che, su questi punti, la organizzazione delle facoltà sindacali deve essere completata.

Qualunque organo dello Stato può, di regola, compiere atti amministrativi, e possiamo, quindi, considerare *organi amministrativi* tutti quelli che non compiono prevalentemente atti legislativi o atti giurisdizionali.

#### IV. — Funzione giudiziaria ed atti giurisdizionali.

L'attività giudiziaria dello Stato

L'art. 68 dello Statuto afferma che « la giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai giudici che Egli istituisce »: tale dizione ha dato luogo a discussioni e confusioni tra il concetto di *giudiziario* e il concetto di *giurisdizionale*.

Ma, in realtà, dal punto di vista sostanziale, bisogna parlare soltanto di *atti giurisdizionali*, tenendo presente che essi possono essere compiuti anche da organi diversi da quelli giudiziari, ad esempio dal Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, dal Consiglio di Stato nelle sezioni giurisdizionali, dalla Corte dei Conti in certi giudizi di responsabilità, ecc. Ed occorre, pure, tenere presente che gli stessi organi giudiziari compiono numerosi atti amministrativi (stato civile, tutele, procedure elettorali, ecc.) e, come Magistratura del Lavoro, hanno funzioni legislative nel determinare le nuove condizioni del lavoro.

Ordine giudiziario ed atti giurisdizionali

È erroneo, quindi, parlare di un *potere giudiziario* contrapposto ad altri poteri dello Stato, così com'è erroneo parlare di *separazione di poteri* in genere.

Si può, però, dire che esiste un *ordine giudiziario* con una *funzione giudiziaria* per indicare che alcuni organi dello Stato, prevalentemente chiamati a

compiere *atti giurisdizionali*, godono di certe *prerogative*, quanto alla loro posizione di dipendenza gerarchica verso gli organi superiori dello Stato.

Le guarentigie giudiziarie per lo più consistono nella *inamovibilità* dal grado e dal posto, concessa, per assicurarne l'indipendenza, a coloro che ne sono investiti.

Vi sono una *giustizia civile* ed una *giustizia penale* secondo la materia, che può riflettere la decisione di controversie su interessi patrimoniali o la punizione di coloro che hanno violato la legge. Vi è, poi, una *giustizia militare* che, per la qualità dei soggetti e l'indole dei fatti, è organizzata con propri tribunali; e vi è, infine, una *giustizia professionale*, che ha avuto, sino ad oggi, organi speciali nei *collegi dei probiviri* (legge 1890) e nelle *commissioni dell'impiego privato* (legge 1921), e le cui competenze sono ora passate alla magistratura ordinaria.

Restano le giurisdizioni dei Capitani di Porto per la gente di mare e i lavoratori portuali. E restano le commissioni per la liquidazione degli infortuni nell'agricoltura e nell'industria e per la liquidazione dell'indennità di assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia, nelle quali si fa sentire l'intervento delle associazioni sindacali.

A queste, difatti, dal paragrafo XXVIII della Carta del Lavoro, è affidata la tutela dei loro rappresentanti nelle pratiche amministrative e giudiziarie, relative all'assicurazione degli infortuni e alle assicurazioni sociali.

L'*atto giurisdizionale* ha una portata rigorosamente individuale: la decisione o sentenza, in cui esso si esprime, ha una efficacia limitata alle singole parti, che si trovano costituite nella lite.

Caratteri dell'atto giurisdizionale

Anche l'atto giurisdizionale, come l'atto amministrativo, persegue il fine di attuare l'atto legislativo; ma mentre con l'atto amministrativo, avendosi una sfera discrezionale nell'ambito della legge, si possono creare norme, purchè esse rimangano nel concetto della legge medesima, invece con l'atto giurisdizionale non ci si può discostare dalla interpretazione logica e letterale del testo legislativo.

Soltanto in sede di *Magistratura del Lavoro* il giudice può fissare dei criteri di decisione senza ricorrere ad alcuna legge: ciò conferma che in questo caso non si tratta di sentenza, ma, bensì, di legge, non di atto giurisdizionale, ma di atto normativo. L'atto giurisdizionale non può essere revocato dall'atto amministrativo, e, neppure, dall'atto legislativo.

Soltanto il Re, colla prerogativa sovrana di *grazia* per l'art. 8 dello Statuto, può concedere il *condono* o la *mitigazione della pena* a favore di un singolo condannato (*grazia in senso stretto*) o può accordare l'indulto ad una categoria di condannati, mentre l'*amnistia*, oltre a far cessare l'esecuzione della condanna, può far venire meno tutti gli effetti della condanna stessa, e, persino, arrestare ed interrompere i processi in corso. Però il giudice ordinario non può revocare l'atto amministrativo ed annullarlo, anche se sia limitato ad un solo individuo, ed anche quando lo abbia riconosciuto illegale, per esorbitare dalla sfera della competenza assegnata all'organo, che lo ha posto in essere. A tutto questo non può provvedere che il giudice amministrativo, che, in grado supremo, è il Consiglio di Stato nelle sezioni giurisdizionali.

*Le forme dell'atto giurisdizionale* variano secondo i vari tipi di giurisdizione: di regola si esige il contraddittorio delle parti e la pubblicità dei giudizi. L'art. 72 dello Statuto precisa, difatti, che « le udienze dei tribunali in materia civile, e i dibattimenti in materia criminale, saranno pubblici conformemente alle leggi ».

Forme  
dell'atto  
giurisdizionale

---

## PARTE QUARTA

### LO STATO E IL CITTADINO

#### I. - Il rapporto tra lo Stato e il cittadino nella storia e nelle costituzioni in generale.

Abbiamo fin d'ora esaminato il modo con cui lo Stato si attua e si organizza nei pubblici poteri: ora occorre considerare brevemente il *problema dei rapporti* che si stabiliscono tra lo Stato, così organizzato, e i cittadini.

Secondo il *principio individualistico* i cittadini avrebbero una sfera di attività indipendente dallo Stato, cioè ad essi competerebbero dei diritti anche di fronte allo Stato.

Mentre nel *periodo classico*, e per tutta l'*epoca intermedia*, non si posero mai dei limiti alla sovranità dello Stato verso i suoi cittadini, e la libertà, in Grecia e in Roma, significava soltanto la partecipazione del cittadino alla vita dello Stato, invece la *rivoluzione americana* prima, e la *rivoluzione francese* poi, hanno affermato, in linea di principio, la limitazione della sovranità interna dello Stato, con un concetto nuovo nella storia.

La stessa *rivoluzione inglese* del 1688 con la legge dei diritti aveva limitato i poteri del Re, ma

I vari  
significati  
della libertà  
individuale  
nella storia

non i poteri del Parlamento, e, quindi, non la sovranità dello Stato.

Invece la dichiarazione dei diritti delle colonie unite di America del 14 ottobre 1774 a Filadelfia, lo statuto della Virginia nel 1776, l'atto di indipendenza degli Stati Uniti d'America nel 1778 e le assemblee rivoluzionarie francesi nel 1789, nel 1791 e nel 1793, richiamandosi alla *scuola del contratto sociale*, per cui l'individuo sarebbe dotato di diritti naturali preesistenti allo Stato, vollero presumere che lo Stato abbia soltanto i diritti derivantigli dalla concessione fattagli dal cittadino di una porzione della propria sovranità individuale. Secondo la concezione individualistica lo Stato sarebbe privo di una finalità propria e non avrebbe altro scopo che quello di soddisfare gli interessi individuali, i quali sono indicati appunto dalle *dichiarazioni dei diritti*, poste a fondamento delle costituzioni.

La  
« Dichiarazione  
dei diritti  
dell'uomo  
e del cittadino »

Tali dichiarazioni, delle quali la più celebre è la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, emanata il 26 agosto 1789 dall'assemblea francese, si propongono di fissare, per sempre, un *certo numero di diritti individuali*, che dovrebbero costituire il presupposto della *convenzione* (nesso politico), su cui si sostiene lo Stato.

Le « dichiarazioni » vogliono determinare i principî generali propri ad ogni comunità *civile*, principî che non solo il legislatore nella sua opera ordinaria, ma nemmeno lo statista, nell'atto di tracciare la costituzione, potrebbe disconoscere, perchè principî di ragione universali ed eterni.

La teoria  
dei limiti  
della sovranità

In tal modo, tutto il principio costituzionale, nel sistema dello Stato individualistico, è riferito ai fini intrinseci dell'individuo, e, così, la dottrina corri-

spondente ha elaborato una *teoria che finisce necessariamente col limitare il potere dello Stato nel suo complesso*, cioè la sovranità dello Stato di fronte al cittadino.

Ma, come abbiamo già avuto occasione di dire, questa concezione è da respingere non solo perchè essa assume lo Stato come un fenomeno dipendente dalla volontà degli individui, mentre esso dipende dalle necessità della natura umana, ma anche perchè pone il diritto avanti allo Stato, mentre i *diritti dei singoli* sorgono soltanto in quanto esiste un *ordinamento giuridico*, che può essere costituito solamente dallo Stato. In conclusione, una tale concezione disconosce il compito essenziale dello Stato, che è quello di organizzare la società e di mantenerla, in ogni momento, organizzata secondo le necessità che mutano nel tempo, cioè di esistere come organizzazione. Difatti lo Stato non può esistere come organizzazione se è costretto a subire limiti preconstituiti dai diritti individuali ed a sacrificare ai corrispondenti interessi gli interessi generali della comunità. Il limite tra lo Stato e il cittadino è segnato, nelle varie fasi della civiltà, dai costumi, dalla morale, dalla cultura, e non può aver carattere giuridico. La sovranità è, per sua stessa essenza, illimitabile: solo può e deve essere delimitata la competenza degli organi dello Stato, ciò che avviene, appunto, per mezzo della funzione legislativa dello Stato.

La concezione individualistica è incapace di offrire il fondamento morale dello Stato, perchè esaltando il criterio del diritto e quindi dell'interesse individuale, esaspera, nella pratica, il sentimento egoistico delle utilità individuali e rompe la solida-

rietà fra i cittadini, autorizzando, nei rapporti sociali, cioè tra cittadino e cittadino, l'*abuso del diritto privato*.

L'abuso  
del diritto  
privato

È la critica sindacalista che ha avuto il merito di precisare la figura dell'*abuso del diritto privato*, quando la dottrina liberale si preoccupava soltanto di reprimere l'eccesso di potere negli atti compiuti dagli organi dello Stato. Tale critica ha, difatti, dimostrato essere falsa la massima che colui che usa del suo diritto non offende nessuno, poichè il diritto che discende da un contratto tra privati è, troppo spesso, il risultato di una sopraffazione, per cui un contraente costringe l'altro, stretto dal bisogno, a piegarsi alla sua volontà e ad accettare condizioni, anche incompatibili con la dignità umana e coll'interesse superiore dello Stato.

Nei rapporti tra lo Stato e il cittadino il *principio individualistico* impedisce allo Stato di imporre un determinato comportamento agli individui nell'uso delle loro facoltà e, perciò, questo principio, per il quale lo Stato stesso si risolve nell'interesse e nella volontà dell'individuo, conduce inesorabilmente all'inerzia, e, dopo questa, all'anarchia, poichè, qualunque interpretazione si voglia dare ad esso, ferisce pur sempre il principio vitale dello Stato, che è il principio di sovranità.

I diritti  
individuali  
nelle  
costituzioni  
del dopoguerra

Parecchie costituzioni del dopoguerra e, in modo speciale, la Germanica (11 agosto 1919), la Polacca (17 marzo 1921), la Rumena (28 marzo 1923), la Jugoslava (28 giugno 1926), quella della Città di Danzica (11 maggio 1922) e della Repubblica di Estonia (15 giugno 1926) hanno affermato la limitazione delle libertà individuali e del diritto di proprietà in ossequio al dovere della *solidarietà sociale*.

In pari tempo esse hanno esteso la sfera dei *diritti individuali pubblici* alla materia economica (libertà di sindacato, diritto di assistenza, ecc.). Così esse, poichè riconoscono la limitazione del diritto individuale esclusivamente a favore di fini individuali, rimangono sul terreno della concezione individualista.

A sua volta, poi, la costituzione sovietica russa nella dichiarazione dei « diritti del popolo lavoratore e sfruttato » (1919) ha portato il *diritto sociale dell'individuo* alla estrema sua espressione affermando il programma della comunità anarchica internazionale, quale unica condizione capace di consentire il regno dell'uguaglianza materiale fra gli uomini. In vista del *comunismo integrale* il sovietismo propugna, difatti, « teoricamente » l'abolizione dello Stato, che esso, portando alle sue logiche conclusioni il principio individualistico, ritiene naturalmente *ingiusto* e incompatibile col postulato dell'uguaglianza individuale (LENINE). In pratica il regime sovietico si è, però, affermato come un sistema politico di forza (*Dittatura del Proletariato*), il quale si vuol giustificare colla necessità rivoluzionaria, ma temporanea, di eliminare la resistenza al comunismo integrale.

« L'idea liberale, l'idea democratica, l'idea socialista, come scrive il Brunetti, hanno il vizio di non tener conto della natura organica dello Stato », cioè hanno il vizio di non concepire lo Stato come necessaria organizzazione della società.

Il Fascismo respinge, quindi, nell'esame dei rapporti tra lo Stato e il cittadino, *ogni concezione atomistica dell'individuo*, cioè ogni nozione astratta ed arbitraria di individuo, ma non l'*affermazione dell'uomo come individuo*, cioè l'elevazione dell'uomo a cittadino, che è una grande e vitale realtà.

Il principio  
di libertà  
nella nuova  
costituzione  
italiana

Difatti l'attuale forma costituzionale dello Stato italiano, come concretamente ora vedremo, stabilisce le condizioni della *libertà del cittadino nello Stato e per lo Stato*, determinando le facoltà che spettano all'individuo e accordando ad esso una partecipazione diretta, diffusa, permanente e cosciente alla vita pubblica, cioè alla vita dello Stato, attraverso una serie di apposite istituzioni di diritto pubblico, che conciliano, appunto, la libertà del cittadino con la sovranità dello Stato, ed immedesimano la Società con lo Stato.

## II. — Il rapporto tra lo Stato e il cittadino nella costituzione fascista.

I diritti e i doveri del cittadino nello Statuto Albertino

Lo Statuto Albertino conteneva un titolo *Dei diritti e dei doveri dei cittadini*, con cui, proclamata l'*uguaglianza* di tutti i regnicoli di fronte alla legge e l'*uguale ammissibilità* di essi *alle cariche civili e militari*, salve le eccezioni determinate dalle leggi (art. 24), ed affermato il *dovere di tutti i cittadini di contribuire ai carichi dello Stato* nella proporzione dei loro averi (art. 25), si garantiva una *serie di libertà individuali* sostanzialmente analoghe a quelle accolte nei paesi stranieri dalle diverse «dichiarazioni dei diritti».

I diritti di libertà civile e di libertà politica

I diritti riconosciuti agli individui, si classificherebbero, così, in *diritti di libertà civile* e in *diritti di libertà politica*.

Per i *diritti di libertà civile*, che sono i fondamentali, l'individuo può pretendere che lo Stato non si ingerisca in una certa sfera della sua attività.

Essi consisterebbero nella inviolabilità della persona fisica o *libertà personale* propriamente detta (art. 26 dello Statuto); nella libertà di *soggiorno*, di *emigrazione*, di *domicilio* (art. 27 dello Statuto); nella *libertà di corrispondenza*, garantita dal Codice Penale; nella *libertà di pensiero e di stampa* (art. 26 dello Statuto), di *coscienza* e di *culto*, nei limiti fissati da leggi particolari. La *libertà economica* è dichiarata come *inviolabilità assoluta della proprietà individuale* (art. 29 dello Statuto): essa ha, per corollario, la libertà di industria, di commercio, di lavoro, e si esprime attraverso la libertà di contratto individuale. Ed, infine, l'art. 32 dello Statuto sancisce la *libertà di riunione*, come facoltà di formare dei gruppi temporanei, con il controllo della polizia, per quanto riguarda le riunioni pubbliche.

Con i *diritti di libertà politica*, poi, il cittadino garantirebbe contro lo Stato, che volesse violarle, le sue libertà civili. I diritti di libertà politica si concretano, in genere, nel *diritto elettorale* e in *garantigie giurisdizionali*.

Ma i diritti di libertà civile e politica nello Stato Corporativo Fascista, proprio in virtù della costituzione, vigente che risulta anche dai principî contenuti nella Carta del Lavoro, ed in base, quindi, al nuovo rapporto che il Fascismo ha stabilito tra lo Stato e il cittadino, non solo non possono concepirsi *indipendentemente dall'ordinamento giuridico* e dall'*esistenza dello Stato*, ma neppure come *limite della sovranità dello Stato*.

I diritti posti al disopra delle costituzioni, e, quindi, fuori e contro dello Stato, non possono essere ammessi dalla dottrina fascista corporativa, che ritiene essere lo Stato, non l'individuo isolato, il

I diritti di libertà nello Stato Corporativo

dato centrale nel processo della civiltà e che rivendica la piena sovranità dello Stato ai fini stessi della difesa e dell'organizzazione della civiltà moderna. Ciò per altro non implica affatto che lo Stato debba ridursi all'esercizio di una forza materiale ripugnante alla nozione del diritto.

La Carta del Lavoro (parag. I) concepisce lo Stato essenzialmente come un *organismo* mosso da una potente volontà di azione che *concreta l'impresa politica morale ed economica di un popolo*. Essa considera però lo Stato anche come un ordinamento giuridico, sebbene respinga la possibilità che il fondamento di tale ordine sia il diritto individuale. La dottrina corporativa fascista, adunque, non pone un limite alla storia, come pretendono di porlo le dichiarazioni individualistiche che circoscrivono lo svolgimento dello Stato, e non vincola la sovranità, la quale consiste essenzialmente nell'assoluta libertà dello Stato a modificare la propria organizzazione, il proprio ordinamento giuridico, per adeguarsi allo svolgimento indefinito della realtà.

Nello Stato Corporativo non vi sono soltanto delle facoltà riconosciute dallo Stato all'individuo per la privata utilità e il particolare interesse di lui, ma vi sono, anche e soprattutto, dei *doveri* e, concretamente, delle responsabilità dei cittadini rispetto allo Stato, e tutte le garanzie giuridiche, organizzate nello Stato, hanno, per obiettivo supremo, l'utilità generale, che lo Stato impersona, e perseguono, in definitiva, l'interesse dello Stato, al quale esse sono subordinate. Lo Stato Corporativo è uno Stato *etico*, cioè morale, precisamente perchè il rapporto tra esso e il cittadino si stabilisce sulla base del dovere. Il diritto è un mezzo, uno strumento,

una condizione per l'esistenza e l'azione dello Stato, non un limite alla sovranità di questo. Che ogni cittadino, governante o governato, riconosca la propria subordinazione al fine dello Stato, è il postulato etico-politico della dottrina fascista.

Soltanto dopo aver affermato che il *lavoro* (paragrafo II della Carta del Lavoro) « sotto tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali tecniche manuali, è un *dovere sociale* », e che l'*individuo è responsabile* verso lo Stato anche nella sfera dell'attività economica, cioè che « l'organizzatore dell'impresa (paragrafo VII della Carta del Lavoro) è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato », poichè l'organizzazione privata della produzione è « una funzione d'interesse nazionale », la dottrina corporativa fascista ammette l'idea della *libertà individuale* e la possibilità di garantire l'*autonomia dell'individuo*, quale condizione per lo sviluppo della *personalità umana*, in quanto tale sviluppo è indispensabile per lo sviluppo del *popolo*, e, quindi, dello Stato, di cui il popolo è un elemento costitutivo.

Difatti la Carta del Lavoro proclama che l'iniziativa privata è lo « strumento (paragrafo VII) più efficace e più utile nell'interesse della Nazione » ed ALFREDO ROCCO precisa che « anche il Fascismo crede che occorra garantire all'individuo le condizioni necessarie per il libero sviluppo delle sue facoltà », che « anche il Fascismo crede che un annullamento e una mortificazione della personalità individuale siano da escludersi nello Stato moderno, ma ciò non perchè riconosca un diritto nell'individuo alla libertà superiore allo Stato, da farsi valere contro lo Stato, ma perchè crede che lo svi-

luppo della personalità umana sia un interesse dello Stato ».

Ogni cittadino può, quindi, svolgere la sua attività fisica, intellettuale, morale ed economica, ma deve mantenerne l'esercizio nel limite dei fini dello Stato, cioè deve conformarlo all'interesse supremo dello Stato.

Perciò nella dottrina nostra *i diritti di libertà civile* risultano come facoltà attribuite dalla legge a ciascun cittadino, nei confronti dei suoi simili, per sviluppare la propria personalità ai fini dello Stato; e, alla stregua del principio di legalità, tali facoltà individuali sono tutelate di fronte agli atti degli organi dello Stato, in quanto la loro tutela corrisponde all'interesse stesso della migliore organizzazione dello Stato.

*I diritti di libertà politica*, infine, non appaiono più il mezzo per la difesa delle libertà civili contro lo Stato, ma la via per cui il cittadino partecipa attivamente alla vita dello Stato attraverso apposite istituzioni di diritto pubblico, e particolarmente il Partito Nazionale Fascista e i Sindacati legalmente riconosciuti.

Conclusione

In conclusione lo Stato Corporativo, respinta la teoria dei limiti giuridici tra il cittadino e lo Stato, e respinto il concetto di concorrenza tra i partiti politici e i sindacati, appare come una *unità morale e giuridica*, sostanziale e formale, sostenuta da un *Regime* consapevole e responsabile della propria funzione direttiva.

In virtù della sua struttura tutte le iniziative individuali sono accolte nello Stato e tutte le esigenze di organizzazione sociale sono dallo Stato soddisfatte.

La *libertà*, spezzato definitivamente il sistema dei corpi intermedi, che isolavano lo Stato dal cittadino, e che il sindacalismo libertario tenterebbe di ripristinare sotto altra forma, ritorna ad avere, con più vasto ambito, il suo significato classico di partecipazione attiva allo Stato. Tale partecipazione è concretata in formazioni organiche, incorporate nello Stato medesimo ed animate dal sentimento di quella *giustizia sociale*, che la lotta di classe aveva angosciosamente rivendicato minacciando la distruzione dello Stato moderno, e alla quale, invece, col principio della subordinazione di ogni interesse individuale allo Stato, il Fascismo conferisce un carattere politico, e ne fa una virtù difensiva e propulsiva a vantaggio della civiltà.

Ciò che minaccia la dissoluzione della civiltà moderna è l'anarchia derivante dall'abuso del principio individualistico. Il Fascismo pone una insuperabile barriera contro di essa, mediante la disciplina e l'organizzazione, che deriva dal restaurato concetto dell'autorità dello Stato.

FINE