

CARLO ALBERTO BIGGINI

I presupposti del nuovo
Diritto Pubblico italiano

Estratto dalla pubblicazione *Romana*
Anno IV / n. 5 / Maggio 1940, XVIII

Firenze - Stab. Tipografici di A. Vallecchi

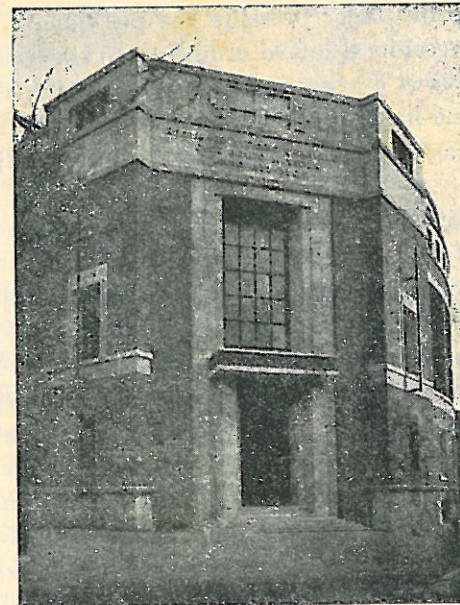
VALLECCHI EDITORE FIRENZE

CARLO ALBERTO BIGGINI

I presupposti del nuovo
Diritto Pubblico italiano

Estratto dalla pubblicazione *Romana*
Anno IV / n. 5 / Maggio 1940/XVIII

VALLECCHI EDITORE FIRENZE



Roma - Ministero delle Corporazioni.

I PRESUPPOSTI DEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ¹⁾

I problemi concernenti il diritto pubblico hanno sempre attirato la particolare attenzione dei giuristi e degli studiosi, poichè si tratta di problemi che si sono sempre imposti al pensiero umano, anche se spesso non hanno trovato concrete soluzioni. Il fine del giurista è quello di ricercare la verità fra le contrastanti teorie e dottrine, a lui spetta individuare quali siano le idee che hanno trovato realizzazione e pratica applicazione.

Da questo punto di vista le attuali esperienze fasciste, che hanno condotto in Italia all'instaurazione di un nuovo sistema di diritto pubblico, sono particolarmente degne di essere conosciute, esaminate, studiate.

¹⁾ Lezione tenuta il 25 gennaio all'Istituto di Cultura Italiana per l'Ungheria, Budapest.

Bisogna anzitutto tener presente che per quanto in Italia la trasformazione dal vecchio al nuovo ordinamento sia stata realizzata gradualmente, tuttavia si è avuta una vera e propria rivoluzione, poichè tale trasformazione ha investito l'antico ordinamento nella sua base e nella sua struttura fondamentale, ossia nei presupposti e negli istituti costituzionali.

Questa trasformazione, congiunta alla formazione ed all'attività di organismi di fatto, divenuti poi organismi di diritto, ha dato vita ad una nuova concezione etica, storica e politica dello Stato, che man mano si è affermata e tradotta in forme giuridiche. Trasformazione che non si è interamente compiuta, che non è finita, poichè poggia su quel principio mussoliniano della « rivoluzione continua » che ha, dal punto di vista giuridico, oltre che da quello politico, un particolare ed importante significato che non si può trascurare, per l'interpretazione e la ricostruzione del sistema nel suo complesso.

Ecco perchè la recente legge costituzionale, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, ha concluso una terza fase della rivoluzione fascista e cioè quella della riforma costituzionale.

Sopprimendo la Camera dei Deputati e istituendo al suo posto la Camera dei Fasci e delle Corporazioni si è intaccato profondamente l'antico ordine costituzionale, si è instaurato, dopo un periodo non breve di esperienza politica, un nuovo tipo di assemblea rappresentativa e legislativa. Trasformazione rivoluzionaria diretta a creare un nuovo tipo di Stato, trasformazione graduale e continua non soltanto nel tempo ma anche in ordine ai principi etici originari, sempre rigorosamente e sapientemente interpretati ed applicati.

Questo imponente e complesso movimento politico che venne iniziato da Benito Mussolini nell'immediato dopo-guerra con la fondazione dei « Fasci di Combattimento », che si affermò con la Marcia su Roma e che, da allora, ha continuamente e profondamente trasformato lo spirito del popolo e la struttura dello Stato, questo movimento è senza dubbio una rivoluzione: una rivoluzione nell'ordine dello spirito come in quello del diritto, nell'ordine economico come in quello sociale.

E, difatti, con tale parola suggestiva non si usa designare tutti i movimenti politici, ma soltanto quelli che riescono ad instaurare un nuovo sistema di diritto pubblico, ad affermare una nuova organizzazione sociale, un nuovo spirito del popolo, a creare un nuovo Stato. Una rivoluzione non è tanto un moto violento di popolo che, mediante la forza, conquista il potere, ma bensì un movimento po-

litico-sociale, un processo storico, che tende a dar vita ad un nuovo ordinamento della società e dello Stato. Ossia la rivoluzione è un mezzo per trasformare lo spirito del popolo e per instaurare un nuovo ordine: la rivoluzione non è fine a sè stessa, ma mezzo per realizzare la nuova ideologia politica attraverso un lavoro che non può essere che lungo e duro.

I concetti di Stato e di rivoluzione sono collegati fra loro più intimamente di quanto non sembri a mente superficiale: non si possono intendere, difatti, tali concetti, se non si distingue la personalità formale dello Stato da quella sostanziale o ideale, se personalità dello Stato significa non soltanto unità ma continuità della sua unità. Le forme temporali dello Stato cambiano, mutano: ma lo Stato, nella sua sostanza ideale, lo Stato in sè stesso, è continuo ed eterno. Ecco la ragione per cui anche la rivoluzione, lungi dall'essere un fenomeno al di fuori dello Stato o diretta contro di esso, è un fenomeno dello Stato e nello Stato, un episodio dell'eterna ed immanente fenomenologia dello Stato. Le rivoluzioni non mutano la personalità dello Stato, se tale personalità resta integra in ordine al territorio, al popolo, al governo, che detiene l'esercizio della potestà sovrana, cioè se integra rimane l'entità storica dello Stato nei suoi elementi fisici e nel suo aspetto politico. Lo Stato è dotato di personalità, quindi di una volontà propria e, per conseguenza, della capacità di manifestare, di esteriorizzare autoritariamente, in forma concreta, gli atti delle sue interne autodeterminazioni.

La personalità dello Stato è l'autonomo prodotto della superiore mediazione continua delle singole personalità che costituiscono il popolo, come elemento dello Stato o corpo dello Stato, al quale la sovranità può essere riferita, senza tuttavia eliminare il processo di unificazione delle molteplici volontà individuali attuato soltanto dal soggetto Stato, in quanto esso è lo spirito del popolo, secondo una profonda definizione politica di Benito Mussolini.

Ma la Rivoluzione, appunto perchè fenomeno dello Stato e nello Stato, se è determinata da ragioni ideali, vale a dire da nuove idee politiche e sociali, trasforma l'organizzazione fondamentale dello Stato e diventa essa stessa una nuova concezione dello Stato, lo Stato nuovo che si forma. Tale è la Rivoluzione Fascista nel suo cammino storico, nelle sue manifestazioni concrete, sia spirituali che politiche. La nuova idea ha spostato tutti i rapporti, ha cambiato aspetto e struttura della società, ha trasformato lo Stato. Ciò significa che il Fascismo realizza la sua concezione politico-rivoluzio-

na: la realizza nell'ordine spirituale risvegliando nel popolo il sentimento del dovere, della lotta, del sacrificio, l'abitudine della disciplina, il senso dell'obbedienza, l'idea della subordinazione dell'individuo alla Nazione, il senso della solidarietà e della collaborazione per fronteggiare tutti i problemi della vita nazionale; la realizza nell'ambito del dominio politico e giuridico creando, sulle rovine dello Stato individualista liberale e democratico lo Stato Corporativo Fascista.

La storia conosce processi modificativi ed evolutivi delle istituzioni preesistenti, come processi involutivi del diritto, ma conosce anche — e sono i più notevoli e caratteristici — i processi rivoluzionari di mutazione, di trasformazione delle istituzioni, di creazione di nuove istituzioni.

Non per nulla Jellinek, precisando che le istituzioni mutano, avvertiva che non ogni mutamento è uno svolgimento: ossia che il vero mutamento trasforma, crea l'ordinamento dello Stato.

Il Fascismo è uno di questi processi rivoluzionari e come tale ha profondamente trasformata l'organizzazione dello Stato, ha creato una nuova concezione statale, quale prodotto di un nuovo orientamento spirituale, di una nuova idea politica, di un nuovo sentimento sociale.

Storicamente lo Stato è sempre un organismo unitario e permanente, ossia anche sotto l'aspetto giuridico formale, è un vero organismo stabile e non un'agglomerato organico di forze in condizioni di perpetua instabilità. Ma quando i principi fondamentali cambiano, quali espressione di una nuova realtà storico-politica, è logico, naturale, necessario che si trasformino tutte le istituzioni dello Stato: ossia quando un ordinamento costituzionale viene sostituito da un'altro, quando è trasformato rivoluzionariamente, anche se gradualmente, è tutto un nuovo sistema di diritto pubblico che prende il posto del primo. Sorge una nuova struttura, una nuova forma costituzionale, corrispondente al mutato volere dello Stato, il quale in quanto sovrano, autonomo, originario potere politico, si dirige verso nuovi fini.

Lo Stato è potenza politica, è volontà di potenza: se muta il contenuto del suo volere sovrano, la sua volontà non può non dirigersi verso altri fini.

Ecco perchè lo Stato con la sua volontà rivoluzionaria o riformatrice muta ordinamenti ed organi, i quali sono, quindi, espres-

sione di un determinato momento storico coincidente sempre con un concreto ordinamento statale.

I presupposti del nuovo ordinamento costituzionale sono ormai chiari: la stessa creazione della nuova assemblea legislativa rispecchia un ordinamento che si era andato gradualmente formando, riconosce e costituzionalizza principi ed istituzioni già esistenti. Tuttavia è con la legge che istituisce la Camera dei Fasci e delle Corporazioni che si afferma maggiormente il principio costituzionale fascista, che la nuova concezione dello Stato si precisa nel suo contenuto e nella sua forma, si realizza nei suoi presupposti originari.

Una delle fondamentali caratteristiche delle costituzioni a tipo individualistico è quella di non dare una vera definizione dello Stato, di non affermare un'idea precisa dello Stato: esse riducono il problema dello Stato al problema dei limiti.

Non scorgono in esso che lo strumento per la realizzazione dei diritti dell'individuo: lo Stato come mezzo, non come fine. Il presupposto costituzionale del liberalismo non è il diritto dello Stato, ma il diritto dell'uomo: di qui la concezione negativa dello Stato, concepito come strumento, macchina, mezzo, per la realizzazione dei diritti naturali dell'individuo, di qui lo Stato negativo, lo Stato agnostico, lo Stato, « specie di materasso sul quale tutti possono passare a vicenda ».

Lo Stato Fascista come Stato Corporativo è invece lo Stato cosciente della sua missione, è lo Stato espressione totalitaria del popolo, della collettività, è lo Stato che riassume ed interpreta il popolo nella sua unità reale e sociale, nella sua unità spirituale, nella sua formazione storica, ossia nelle sue esigenze, nei suoi bisogni, nelle sue necessità.

È lo Stato, come afferma Benito Mussolini, che educa i cittadini alle virtù civili, che li rende coscienti della loro missione, che armonizza i loro interessi nella giustizia, in una più alta giustizia sociale, che trasmette le conquiste del pensiero, che conduce gli uomini dalla vita elementare della tribù alla più alta espressione di civiltà. Senza Stato non c'è Nazione e non può neanche esserci effettiva esistenza di Popolo. E come il problema della conoscenza è inseparabile dal problema dell'azione, così il problema dell'idea dello Stato è inseparabile da quello della realizzazione dello Stato, ossia dai principi di condotta, dalle regole di organizzazione, dall'ordinamento nel suo complesso, dal processo di realizzazione dello Stato, che si organizza creando il diritto.

I concetti di gerarchia e di istituzione, che stanno a fondamento come regole direttive, dello ordinamento dello Stato italiano, non hanno soltanto un valore giuridico, ma anche etico e politico, poichè sono intimamente legati al carattere totalitario dello Stato-Popolo, ossia alla concezione statuale fascista.

La dottrina pubblicistica italiana si trova in opposizione ai precedenti orientamenti di pensiero proprio perchè va delineando sempre più profondamente e compiutamente una nuova concezione della società e dello Stato, dei fini dello Stato, dei rapporti fra società, individuo e Stato. Difatti il fondamento comune alle teorie ed ai movimenti politici e sociali contro cui si oppone il nuovo orientamento del diritto pubblico italiano è il concetto atomistico e meccanico della società e dello Stato: la società non è che somma d'individui, la società è pluralità non unità, i fini della società non sono che i fini dell'individuo, la società vive per l'individuo, lo Stato si forma, esiste, si organizza sulla base di tale concezione della vita sociale, per la migliore realizzazione del fine individuale.

Ecco perchè il dissidio tra le vecchie e le nuove dottrine, tra il nuovo e il vecchio mondo politico, non risiede solo nei mezzi, come avviene tra liberalismo, democrazia e socialismo, ma bensì nel concetto stesso di Stato. Il profondo insanabile dissidio è anzitutto nei fini e quindi poi nei mezzi.

Sostituire alla concezione atomistica e meccanica della società e dello Stato una concezione organica e storica, ma sostituire non tanto con delle enunciazioni o dei sistemi dottrinali, ma soprattutto con un reale concreto positivo ordinamento dello Stato, che della nuova concezione sia espressione e, nello stesso tempo, dimostrazione di una forma di vita statale più rispondente alle esigenze politiche sociali economiche del popolo.

Mentre lo Stato individualista è un organismo estraneo alle forze vive operanti della Nazione, privo di un contenuto proprio universale e concreto, incapace, per conseguenza, di adempiere, spiritualmente e materialmente, a positive funzioni di educazione politica e di disciplina sociale, lo Stato Corporativo, avendo una sua etica, una sua missione civilizzatrice, una sua funzione di giustizia sociale, un suo compito economico, avendo, insomma, la propria missione e la propria funzione in tutti i campi della vita collettiva, è lo Stato sociale per eccellenza, lo Stato che realizza, al massimo della potenza e della solidarietà, l'organizzazione della società. Se la concezione dello Stato Corporativo significa superiorità di fini e supremazia di forze, la dif-

ferenza che contraddistingue questa concezione dalle altre è fondamentale, perchè non si riferisce soltanto all'aspetto sociale della vita statale, cioè al contenuto, ma anche all'aspetto giuridico, cioè alla forma. Tutta la legislazione italiana di questi ultimi quindici anni tende a realizzare questa concezione, a fondare, secondo questa concezione, lo Stato nuovo nella sua sostanza e nella sua forma. Concezione statale che ci dà la coscienza, basta pensare alla posizione dell'individuo, che sente di non essere mai solo, ma di avere sempre in sé stesso e fuori di sé stesso un dovere più alto, un compito più sublime, e all'ordinamento dello Stato che questa posizione morale realizza, della profonda frattura tra la cultura del secolo scorso e la nostra, tra quella concezione politica e giuridica della vita e la nostra.

Ecco perchè la concezione fascista ha toccato profondamente le basi della scienza pubblicistica per eccellenza, il diritto costituzionale, ha alterato l'ordinamento giuridico dello Stato nelle sue finalità, nei suoi principî costitutivi.

Le vecchie idee e le vecchie istituzioni, costitutive della vita giuridica, sulle quali ed intorno alle quali lavorarono i giuristi dalla seconda metà del secolo XIX all'avvento del Fascismo, restano nel nome, ma profondamente alterate nella sostanza: ordine pubblico e privato, diritto soggettivo, norma giuridica, libertà, Stato, individuo, società, acquistano un nuovo significato, aprono nuovamente il problema dello Stato e del diritto negli aspetti fondamentali.

I problemi della scienza pubblicistica sono oggi gli stessi, nella mutata sostanza delle concezioni e delle istituzioni, che si presentarono ai filosofi e giuristi quando la rivoluzione francese alla fine del secolo XVIII e i principî del secolo XIX alterò tutte le basi dell'assetto giuridico della vita: oggi è dall'Italia che il problema del diritto e dello Stato s'impone al filosofo e al giurista.

La trasformazione spirituale, morale e politica dello Stato è stata seguita dalla trasformazione giuridica: la volontà e l'azione del Governo, per organizzare il nuovo Stato, hanno dato vita a quegli istituti costituzionali ed a quelle forme giuridiche, cioè a quella organizzazione costituzionale in virtù della quale si può parlare di Stato Corporativo. È lo spirito della Rivoluzione che si è radicato nel nuovo ordine costituzionale, che ha preso forma nelle nuove istituzioni. Lo spirito ha preso corpo, ma non per questo, è morto: anzi si è realizzato, vive nella realizzazione, perchè ha trovato il suo corpo, la sua forma, ha concretizzato il suo ideale.

Lo Stato Corporativo non si ha con la pura affermazione o riaf-

fermazione della teoria della sovranità dello Stato, teoria che non è nuova e che fu già professata dalla dottrina giuridica liberale in palese contraddizione con la realtà e forma dello Stato individualista.

In Italia si è proceduto alla trasformazione dell'ordinamento giuridico proprio per realizzare questa concezione nuova della sovranità: altrimenti affermare la teoria dello Stato sovrano senza trasformarne le basi, il contenuto sociale, le finalità, voleva dire perpetuare la crisi dello Stato moderno, compiere sul terreno politico una inutile opera di conservazione, fermare il processo di trasformazione storica della società, ritornare indietro nella storia, non fondare un nuovo Stato come nuova forma di civiltà.

Difatti se prendiamo in esame, sia pure rapidamente le leggi che hanno portato in Italia alla trasformazione dello Stato, ci convinciamo di quanto ora affermato.

Una prima fase è caratterizzata dalla riforma costituzionale propriamente detta, cioè dalla legge che dà al potere esecutivo la facoltà di emanare norme giuridiche, dalla legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro, dalla legge che innalza il Gran Consiglio del Fascismo ad organo costituzionale, dalle leggi sindacali, dalla Carta del Lavoro, dalla legge sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni. La seconda fase è caratterizzata dalla creazione delle Corporazioni ossia dallo sviluppo dell'organizzazione sindacale-corporativa, dall'azione delle Corporazioni portate ad operare sul terreno dei rapporti economici e ad incidere sull'organizzazione dello Stato, dall'azione sempre più armonica dei nuovi organi costituzionali e si conclude con la legge istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

La legge sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, che ora ha perduto dalla sua originaria importanza in seguito alla legge sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, diede al Governo, organo esecutivo permanente della sovranità, la possibilità di emanare, in taluni casi, norme aventi forza di legge al fine di assicurare la continuità della vita dello Stato in un periodo di evoluzione e di trasformazione profonda della vita economica e sociale. Ho tenuto a rilevare che con l'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni tale legge resta parzialmente spogliata del suo contenuto originario, poichè, in base alla nuova legge costituzionale, la facoltà normativa del Governo non potrà più esercitarsi con la forma eccezionale del decreto-legge. Infatti il decreto-legge resta ora limitato ai soli casi di necessità derivanti dallo stato di guerra, alle

eventuali misure urgenti di carattere tributario e finanziario e se le commissioni legislative della Camera non abbiano adempiuto al loro compito legislativo nel termine prescritto.

Ossia il Fascismo ispirandosi, anche in questo aspetto particolare della riforma costituzionale, alla sua concezione statuale, invece di sottrarre una serie di norme giuridiche alla competenza degli organi legislativi per attribuirle ad altri organi, ha preferito rendere più agile la procedura legislativa trasformando struttura e funzioni della Camera, di modo che l'attività legislativa prende aspetti e forme profondamente diverse.

Vi sono in tal modo leggi formali approvate dai due rami del Parlamento, riuniti ciascuno in assemblea plenaria, e leggi formali approvate da ciascuna delle due Camere a mezzo delle rispettive commissioni legislative competenti per materia.

Ci si trova di fronte ad un sistema vivo nuovo e aderente alle necessità moderne in ordine al problema, sempre tanto discusso, delle fonti di produzione delle norme giuridiche: si discende dalle leggi costituzionali alle leggi ordinarie, dai decreti alle norme corporative. Ma quale è stato il vero aspetto innovatore della legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche? È stato senza dubbio quello di dare al Governo un potere normativo, spezzando l'antica tradizione — propria del sistema liberale — di un perpetuo antagonismo fra Governo e Parlamento, onde affermare e realizzare il principio della collaborazione fra organi governativi ed organi parlamentari nel processo di formazione delle leggi. Tale principio, allora delineato, è più esplicitamente consacrato dalla nuova legge costituzionale, che limita e restringe le facoltà normative del Governo, in se considerato, per attribuire la funzione legislativa, organizzata su basi nuove, al Senato del Regno ed alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

Ma la legge veramente fondamentale, centro di gravità di tutto il nuovo diritto costituzionale italiano, è quella che concerne il Primo Ministro e che ha ricevuto, dalla legge sull'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, un ulteriore sviluppo. Tale legge concentrando la direzione del Governo nelle mani del Primo Ministro, mise fine ai governi detti di Gabinetto: riunendo tutto il potere e tutte le responsabilità nella persona del Capo del Governo tale legge rafforza la funzione esecutiva del Primo Ministro, la rende omogenea, unitaria e veramente efficace, ma soprattutto — ed in questo risiede il suo significato profondo — ponendo termine al par-

lamentarismo, afferma e precisa la preminenza della funzione di governo, considerata come funzione coordinatrice e direttiva di tutte le attività dello Stato.

Il Capo del Governo partecipa alle funzioni formalmente attribuite al Re, Capo dello Stato, ed esercita tutte quelle funzioni che gli sono attribuite in proprio e che concretano questa posizione giuridica di preminenza: funzioni che la nuova legge costituzionale amplia in ordine all'esercizio dell'attività legislativa. Spetta al Capo del Governo decidere circa la formazione e la coordinazione degli organi costituzionali: altrettanto dicasi per la nomina dei Ministri, che sono da lui designati. È lui che dirige e coordina l'azione dei Ministri e decide in caso di eventuali divergenze fra essi: egli convoca e presiede il Consiglio dei Ministri. Inoltre, per non ricordare che le sue funzioni più importanti, il Capo del Governo decide la nomina o la revoca dei membri del Gran Consiglio, supremo organo costituzionale, del quale è Presidente di diritto e del quale egli stabilisce l'ordine del giorno: le Corporazioni sono istituite per suo decreto: inoltre egli è Presidente del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. In seguito alla legge su la Camera dei Fasci e delle Corporazioni spetta al Capo del Governo di convocare periodicamente le assemblee legislative, mentre è per decreto reale, ma dietro sua proposta, che i lavori parlamentari vengono suddivisi in legislature: spetta a lui scegliere tra le due procedure che le Camere potrebbero seguire per esaminare ed approvare i progetti di legge, vale a dire tra la procedura di competenza dell'assemblea e quella delle commissioni. Egli può prorogare il termine entro il quale le commissioni devono normalmente finire il loro lavoro e così pure può emanare un decreto-legge in sostituzione della legge formale, nel caso che il termine prescritto sia stato oltrepassato. In tal modo il sistema instaurato dalla legge precedente si completa ed assume un'importanza sempre maggiore nel nuovo ordinamento costituzionale.

Un'altra legge fondamentale è quella del 9 dicembre 1928 concernente l'organizzazione e le attribuzioni del Gran Consiglio: tale legge costituzionalizza questa istituzione che, sorta subito dopo l'avvento del Fascismo al potere, ne ha seguito man mano le varie fasi, prendendo decisioni ed emanando deliberazioni di grande importanza e dimostrandosi subito come l'organo supremo capace di coordinare e completare l'attività del Regime, di suscitare le energie del popolo.

Ma quale l'intimo valore di questo nuovo organo costituzionale?

Mentre si andava instaurando un nuovo ordinamento politico e sociale, mentre le masse, fuse nello Stato, entravano a partecipare effettivamente alla vita nazionale, mentre le nuove istituzioni politiche e sindacali incominciavano ad organizzare la vita spirituale, sociale ed economica del popolo italiano, rendendosi interpreti dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni, ossia nel momento in cui s'instaurava una diversa e più ampia organizzazione dello Stato, si palesò evidente la necessità di un organo supremo atto a stabilire una disciplina ed un coordinamento, di un organo, insomma, che fosse sintesi viva di tutte le istituzioni e di tutte le forze organizzate.

Le funzioni attribuite dalla legge al Gran Consiglio sono vaste e complesse: sono funzioni consultive, ossia pareri intorno ai più importanti problemi della vita nazionale, alle leggi di carattere costituzionale e così pure per ricevere le direttive dell'azione al momento delle grandi decisioni; e sono anche funzioni deliberative circa l'attività delle organizzazioni politiche e sindacali. Ecco la ragione della posizione fondamentale del Gran Consiglio fra gli organi costituzionali dello Stato: organo consultivo della Corona e del Governo esso partecipa, sotto certi aspetti, al potere legislativo. Difatti, il parere del Gran Consiglio è obbligatorio per tutte le questioni aventi carattere costituzionale, cioè non soltanto per i progetti di legge di natura costituzionale ma anche per le questioni costituzionali aventi carattere politico.

In tal modo è stato creato un nuovo tipo di legislazione, la legislazione costituzionale, mentre antecedentemente gli organi legislativi avevano facoltà di modificare, indistintamente, tutte le leggi dello Stato e di legiferare, per conseguenza, in materia costituzionale, senza limiti e senza procedure formali diverse da quelle seguite per le leggi ordinarie. Si è così avuta una elencazione precisa delle proposte di legge, che devono sempre considerarsi aventi carattere costituzionale e cioè quelle che concernono le attribuzioni e le prerogative del Capo dello Stato, le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo Primo Ministro; quelle concernenti la composizione ed il funzionamento del Gran Consiglio e delle Camere: la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; quelle che si riferiscono all'organizzazione sindacale corporativa; quelle sui rapporti tra lo Stato e la Santa Sede; i trattati internazionali che implicino variazioni al territorio dello Stato e delle Colonie oppure la rinuncia all'ingrandimento del territorio stesso.

Il Gran Consiglio ha inoltre compiuto una funzione veramente

decisiva per tutto quel che concerne le organizzazioni politiche e sindacali: mediante deliberazioni succedutesi nelle varie fasi della Rivoluzione ha facilitato il movimento di evoluzione che ha trasformato queste organizzazioni in istituzioni di diritto pubblico ed in strumenti fondamentali dello Stato.

Ma la riforma, che ha maggiormente contribuito a dare allo Stato italiano il suo tipico assetto, la sua inconfondibile caratteristica, la sua essenza sociale moderna è quella realizzata mediante la legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro, la legge sindacale, che è stata poi sviluppata ed integrata da varie altre leggi, fra le quali quella che ha istituito il Consiglio Nazionale delle Corporazioni e quella sulla costituzione e le funzioni delle Corporazioni. Tale riforma ha avuto il suo documento fondamentale, politico e giuridico, nella Carta del Lavoro, che contiene non soltanto i principî riferentisi all'organizzazione sindacale e corporativa dello Stato, ma anche quelli che costituiscono l'essenza spirituale e politica dello Stato.

Questa riforma, intimamente e profondamente rivoluzionaria anche dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale, risolve il problema dell'organizzazione della società italiana su base professionale, pur considerando l'attuazione della giustizia sociale come uno dei compiti fondamentali perduranti dello Stato, come un problema di fronte al quale lo Stato non solo non può e non deve rimanere estraneo, ma che deve invece risolvere nel suo ambito e con le sue forze.

Lo Stato Corporativo, negando le premesse della concezione individualistica, che arbitrariamente separava ed opponeva Stato e vita economico-sociale, ha effettivamente realizzato lo Stato come sintesi etico-politico-economica della società nazionale e lo ha realizzato, in gran parte, attraverso l'ordinamento sindacale-corporativo. La tendenza unitaria nazionale della nuova politica, in virtù del principio corporativo, ha fatto uscire dall'isolamento le forze sociali contrastanti, fondendole nell'unità dello Stato e della Nazione, mentre la condizione di eguaglianza, nella quale vengono a trovarsi tutti gli individui che compongono l'organizzazione sindacale-corporativa, è la premessa per abolire gli ostacoli di carattere sociale o di classe.

Trasportare il problema dell'associazione professionale dall'ambito del diritto privato, vale a dire degli interessi particolari, a quello del diritto pubblico, vale a dire degli interessi generali, inserire il sindacato nello Stato che è la corporazione integrale di tutta

la comunità nazionale, trasformare l'azione sindacale in funzione pubblica, ecco i principî ai quali si è ispirata la riforma, riforma la quale, del resto, è stata e resta la base fondamentale di tutto l'edificio corporativo successivo. Essendo riconosciuto giuridicamente, il sindacato attua il fine, al quale mira lo Stato nuovo, concretizza l'immissione delle masse popolari nello Stato, organizza integralmente la società nazionale.

Dopo tale riforma, infatti, mentre la Carta del Lavoro gettava le basi della nuova vita sociale ed economica della Nazione e stabiliva i principî fondamentali della nuova dottrina dello Stato, l'organizzazione sindacale-corporativa si sviluppava gradualmente. La dottrina e l'esperienza, avvicinandosi, intrecciandosi ed unificandosi per fondere il più alto interesse umano e speculativo con la più viva sensibilità realistica delle situazioni e della psicologia delle categorie e degli individui, dimostravano il valore concreto di questa profonda trasformazione rivoluzionaria.

Quindi dopo la tappa sindacale, si passò a quella corporativa e così, dalla disciplina dei rapporti di lavoro a quella dei rapporti economici: sorse la Corporazione, tappa ulteriore che condusse poi alla creazione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Nel succedersi di queste differenti tappe, che ho qui appena menzionato e mediante le quali l'organizzazione sindacale-corporativa si è sviluppata, vi è stato un organismo che si è dimostrato essere germe e strumento di grandi realizzazioni: il Consiglio Nazionale delle Corporazioni. La vita e l'organizzazione delle Corporazioni sono preparate ed elaborate in questo Consiglio, attraverso il quale le Corporazioni pervengono alla nuova assemblea legislativa della Nazione. Il popolo italiano manifesta mediante il principio corporativo le sue intime esigenze, il suo spirito di associazione, la sua socialità; esso costruisce lo Stato sovrano, lo Stato autoritario, ma seguendo un principio totalitario di organizzazione politica e sociale, basandosi sulla sua partecipazione alla vita dello Stato.

Molti punti ed aspetti essenziali sono certamente rimasti nell'ombra, ma dai principî e dalle leggi, cui ho accennato, si dimostra quale sia l'essenza fondamentale dello Stato nuovo: il riconoscimento del popolo come realtà fondamentale politica nazionale. Lo Stato, in quanto Stato-Popolo, in cui fini etici e politici, sociali ed economici, si intrecciano divenendo inseparabili, lo Stato, dico, diventa la sorgente di tutti i valori morali e la condizione necessaria perchè la personalità morale dell'individuo esista e possa svi-

lupparsi: ossia è la morale concretizzata nello Stato-Popolo che determina la personalità dell'individuo, il quale non può realizzarla al di fuori dello Stato. Il popolo italiano, con tali principi costituzionali e politici, riesce a creare un nuovo tipo di Stato, ad esprimere una sua interpretazione del mondo e della vita, a realizzare delle nuove condizioni sociali. Anche l'angoscioso problema dei rapporti tra lo Stato e l'individuo non è risolto mediante una semplice armonia, ma, al contrario, è considerato come un rapporto basato sul dovere, come un principio che si concreta, per divenire effettivo, nel duplice organismo del Sindacato e della Corporazione, con il fine di raggiungere una più alta giustizia sociale.

Sono queste due nuove istituzioni che esprimono in modo totalitario e permanente l'adesione del Popolo allo Stato e che identificano lo Stato col Popolo.

La creazione della nuova Camera è legata alla organizzazione che ho testè dimostrata: essa è un organo e più precisamente un organo costituzionale dello Stato: per conseguenza la sua volontà è volontà dello Stato, è parte integrante dello Stato, un'organismo distinto dalle persone fisiche che la compongono e mediante il quale lo Stato vuole ed agisce.

La nuova legge costituzionale risolve prima di tutto implicitamente il problema di dare vita effettiva e reale al principio della rappresentanza politica: si supera l'idea preconcepita secondo la quale non vi sarebbe rappresentanza se non basata su di un qualsiasi sistema elettorale, mentre invece non vi è vera rappresentanza fino a che la Camera non assorbe nella sua struttura, non gruppi d'individui ed interessi effimeri, ma l'organizzazione politica e sociale della Nazione attraverso le sue istituzioni permanenti.

Ecco la ragione per cui la nuova Camera è strettamente legata alla creazione ed al consolidamento di queste istituzioni, Partito-Corporazione, attraverso le quali si effettua l'organizzazione politica, sociale ed economica della Nazione.

Ma bisogna intendersi sulla natura e sul concetto di questa rappresentanza.

Si tratta certamente di rappresentanza politica, perchè nella nuova Camera vi sono rappresentanti d'istituzioni che non raggruppano interessi e forze economiche particolari, ma che esprimono l'intera vita nazionale in tutta la sua complessità, di modo che questa rappresentanza ha un contenuto effettivo che si manifesta giuridicamente. Il principio costituzionale fascista è anche un modo

differente e più completo d'interpretare ed organizzare la sovranità dello Stato: e tale principio non poteva mancare, in un determinato momento, d'investire e riformare radicalmente l'organizzazione e la struttura del cosiddetto potere legislativo.

Nel sistema costituzionale fascista la sovranità si realizza direttamente e compiutamente, senza diaframmi, sì che diventa anacronistica l'esistenza di un corpo intermedio come unico possibile mezzo di realizzazione concreta della sovranità. Il corpo sociale, nel suo aspetto di corpo elettorale, una volta compiuta la sua funzione di porre in essere l'organo legislativo dello Stato, si ritraeva in sè stesso, riacquistava la sua figura di popolo nell'atomismo individualistico, esterno ed estraneo alla effettiva struttura e potestà statale.

Invece, nello Stato Fascista, il popolo non è fuori o prima dello Stato: il popolo è permanentemente tutto organizzato nello Stato, ossia in istituzioni statali: e quindi muovendosi ed operando si muove ed opera in forma statale.

Stato e Popolo sono, nella concezione fascista, una perfetta identità. L'organo legislativo non ha quindi bisogno, per costituirsi e per operare, di un atto specifico e periodico di formazione: esso scaturisce immediatamente dall'organizzazione politica dello Stato, dall'organizzazione statale del popolo, onde appare l'organo in cui s'incontrano e si unificano i rappresentanti delle due istituzioni fondamentali.

I due Consigli, quello del Partito Nazionale Fascista e quello delle Corporazioni, che sono le istituzioni popolari più importanti dello Stato, confluiscono immediatamente nell'organo legislativo mediante i loro dirigenti, i quali emergono dal seno della vita viva delle istituzioni stesse, dall'organizzazione gerarchica.

I rappresentanti, che si rinnovano nell'interno travaglio del processo gerarchico di tali istituzioni, sono i titolari dell'organo legislativo, dell'organo, cioè, che esprime in tal modo la volontà generale dello Stato. I poteri, se di essi si deve parlare, non si distinguono, ma si unificano, attraverso una continua ed omogenea potestà statale: il Partito e le Corporazioni s'incontrano e si unificano nell'organo legislativo, dal quale emana la legge come volontà generale ed unitaria, come volontà, cioè, istituzionalmente e gerarchicamente costituita.

Tutto questo significa che l'organo legislativo si costituisce e si rinnova direttamente e continuamente per necessità organica e secondo la logica giuridica dell'intero sistema costituzionale. Esso è

dunque rappresentativo, ma non nel senso di rappresentare gli interessi di un soggetto rispetto ad un altro (degli individui, del popolo, della Nazione rispetto allo Stato): è rappresentativo nel senso di riunire in sè gli elementi che convergono nelle due istituzioni, sostanzialmente popolari e formalmente statali. Non vi è dunque più rappresentanza intesa come strumento politico per annullare l'antitesi tra sudditi e sovrano, tra popolo e Stato, tra governati e governanti, già superata da una diversa organizzazione istituzionale dello Stato, ma come strumento tecnico di organizzazione dello Stato per la sua funzione fondamentale di emettere norme giuridiche. Cade in tal modo, definitivamente, la teoria del mandato politico, che era stata respinta unanimemente anche dalla miglior dottrina in relazione allo stesso regime parlamentare: s'incominciava già a ritenere che volontà, interessi, diritti degli elettori considerati collettivamente non potevano concepirsi se non in quanto collegati e dipendenti dalla volontà, dagli interessi e dai diritti dello Stato, coi quali essi esattamente coincidono: si pensava già che un mandato non revocabile nè imperativo e che non implica nessuna responsabilità non è affatto un mandato.

Nella nuova Camera non si tratta di rappresentanza d'interessi, ma di rappresentanza generale della Nazione: la rappresentanza politica non può essere considerata come rappresentanza d'interessi particolari, di gruppi o di classi, ma come rappresentanza d'interessi generali, come interessi della collettività, vale a dire dello Stato.

Del resto, il processo dell'istituto della rappresentanza, quale si effettua nello Stato a partito e a sindacato unico si basa sul popolo, precisamente come nello Stato parlamentare: la differenza è data dalla qualità e dalla struttura del popolo come fattore costituzionale e dal modo di manifestare la sua volontà. Non abbiamo più l'indifferenziato corpo elettorale ma concrete istituzioni statali rappresentative. Infatti, il sindacato attua una rappresentanza giuridica pubblica della categoria per la quale è stato costituito ed il Partito attua esso pure una rappresentanza di diritto pubblico.

È ben noto che la dottrina ammette che può esservi rappresentanza anche senza elezione e senza voto: nello Stato Fascista è il fattore istituzionale quello che costituisce il rapporto rappresentativo, vale a dire che l'istituzione si riconosce come il mezzo rappresentativo attraverso il quale si attua la partecipazione del popolo alla vita dello Stato.

Abbiamo già precedentemente notato che il principio della di-

visione dei poteri è in contraddizione con la realtà giuridica del regime parlamentare: ossia che il potere legislativo, per la sua funzione di stabilire le norme dell'ordinamento giuridico che il potere esecutivo deve eseguire ed il potere giurisdizionale applicare, ed essendo composto di organi a carattere elettorale rappresentativo, attraverso i quali si attua la partecipazione del popolo alla vita dello Stato, si trova in una posizione di assoluta preminenza di modo che i suoi organi acquistano la natura di organi costituzionali supremi.

Infatti, se si deve intendere, come in dottrina s'intende, per divisione di poteri distinzione degli organi dello Stato in tre gruppi differenti, riduzione di ciascuno di essi gruppi ad unità organiche o poteri, affermazione dell'indipendenza reciproca dei tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, se con tale principio s'intende parlare di una divisione meccanica ed assoluta, bisogna convenire che esso non è applicato neppure nello Stato a regime parlamentare. Anche se si ammette che il principio della divisione dei poteri sia una delle caratteristiche della nostra precedente organizzazione costituzionale, non si può davvero fare a meno di constatare che tutta l'organizzazione e la struttura del nuovo Stato italiano, che tutto l'insieme della nuova organizzazione costituzionale, riposano su basi essenzialmente diverse.

Tale principio è rotto quando si sostituisce, nella direzione del Governo, a un organo collettivo, e cioè il Gabinetto, un organo individuale e cioè il Capo del Governo, rendendolo, insieme ai suoi Ministri, indipendente dalla Camera. Ossia nel momento in cui le due esigenze fondamentali dello Stato, vale a dire la designazione delle forze politiche idonee alla direzione della pubblica cosa e la formazione della volontà generale come legge dello Stato — esigenze che si trovano anche alla base dell'ordinamento costituzionale italiano — non trovano più la loro estrinsecazione nel Governo di Gabinetto, il quale è di formazione parlamentare ed ha una responsabilità parlamentare, e nel monopolio legislativo del Parlamento, ma lo trovano invece in organi diversi e complessi, i quali forse conservano quel che era il nucleo veramente vitale contenuto nel principio della divisione dei poteri, vale a dire che l'ordinamento di ciascun organo dello Stato sia adeguato alla funzione che è chiamato ad esplicare.

Vi è nello Stato, per quel che si riferisce alla specificazione delle sue diverse funzioni, una pluralità e distinzione, anche formale, di

organi varî, gerarchicamente ordinati e sempre retti nei loro rapporti, nella loro competenza e nella forma dei loro atti da norme giuridiche. Lo Stato si determina nei suoi organi e si perfeziona nella sua struttura: la specificazione delle funzioni è una regola, ma tale specificazione non può essere interpretata come assoluta e meccanica, perchè al disopra della specificazione degli organi e delle funzioni deve trovarsi, conformemente al principio della divisione dei poteri, quella forma di coordinazione data dall'unità e dall'organicità dello Stato.

La funzione di governo è la prima e più fondamentale funzione dello Stato: lo Stato, prima di legiferare, amministrare e giudicare, è se stesso, cioè è potere politico, ha un pensiero ed una volontà diretti a porre e a determinare in modo concreto le direttive generali della sua azione e del suo indirizzo politico.

La potestà statale è unica e indivisibile, come potestà governativa: quindi, logicamente, l'attività statale è unica, mentre le sue forme sono diverse, cioè, le sue funzioni. Ma che ne esista, tra le funzioni classiche dello Stato, una fondamentale e suprema, ecco una nozione estranea al principio della divisione dei poteri. Ma in realtà, anche all'ordinamento costituzionale liberale, che considerava come principio fondamentale, ammesso dalla dottrina, la divisione dei poteri, il Parlamento è tutto, politicamente e giuridicamente, non perchè faccia le leggi, ma perchè detiene sostanzialmente il potere di governo, perchè determina l'indirizzo politico, perchè comanda e dirige gli altri organi costituzionali.

L'attività di governo, come funzione veramente autonoma, è determinata dallo scopo di attuare in modo immediato, l'unità dello Stato, che è il suo scopo diretto; le altre funzioni dello Stato tendono anche a realizzare tale unità, ma in modo indiretto, mediante atti che hanno altri scopi immediati. Quindi la così detta attività o potestà di governo, intesa come attività o potestà politica — che la dottrina usa far rientrare nella funzione esecutiva — non è che l'attività che concerne la direzione suprema e generale dello Stato nel suo complesso e nella sua unità.

Il sistema legislativo col quale si è giunti alla trasformazione dell'ordinamento statale, creando organi ed istituzioni nuove e rinnovando nello spirito e nella struttura quelle preesistenti, attesta che il movimento politico attuale del popolo italiano, attraverso gli stessi scopi ideali originari, costantemente seguiti e gradatamente sviluppati, rappresenta un contributo decisivo e potente a quella

crisi dello Stato che ha portato, attraverso un aspro e profondo travaglio, alla creazione dello Stato moderno. Salvare dapprima l'idea dello Stato, indi crearne uno nuovo, significa che il popolo italiano ha valutato il problema dello Stato come premessa fondamentale di ogni processo di civiltà, come condizione essenziale per la vita dei popoli, come indice di un progresso umano effettivo e sostanziale, come punto di partenza verso l'organizzazione della società internazionale e della civiltà europea.

Non si può avere una nozione chiara e completa dello Stato se il diritto ideale non è nettamente separato dal diritto positivo: ma è pur vero anche che l'organizzazione moderna dello Stato deve tendere, come difatti tende, a realizzare questa identità d'ideale e di positivo, facendo sì che il popolo, elemento fondamentale dello Stato, non partecipi soltanto alla vita statale, ma trovi nell'organizzazione giuridica e sociale il suo posto nonchè la giusta soddisfazione delle sue esigenze e delle sue aspirazioni.

Ed è la fede in questo ideale che sostiene e conforta il giurista italiano nell'aspro e qualche volta duro lavoro.