

Giuseppe D. Miceli

LO STATO FASCISTA E IL PRINCIPIO CORPORATIVO



ROMA, 1938 – XVI E.F.

RIPRODUZIONE A CURA DI
MARCO PIRAINO E STEFANO FIORITO

<http://bibliotecafascista.org>

CAPITOLO I.

DALLO STATO MODERNO ALLO STATO CORPORATIVO

| | |
|--|----|
| 1. - L'unità dello Stato moderno | 9 |
| 2. - Derivazione del concetto di unità dallo Stato romano . . . | 9 |
| 3. - La Chiesa come esempio di associazione unitaria nel medioevo | 10 |
| 4. - Come lo Stato moderno supera il dualismo degli Stati medioevali | 10 |
| 5. - L'asserito carattere corporativo dello Stato moderno . . . | 11 |
| 6. - Lo Stato moderno assunto come tipo generale di Stato . . | 12 |
| 7. - Lo Stato moderno come Stato liberale | 12 |
| 8. - La guerra mondiale e il sentimento dell'unità dello Stato . | 13 |
| 9. - Il principio corporativo realizza l'unità dello Stato senza residui | 13 |
| 10. - Lo Stato fascista come nuovo tipo di Stato | 14 |
| 11. - Lo Stato di diritto | 14 |
| 12. - Persistente dualismo dello Stato moderno | 15 |
| 13. - Il principio liberale | 16 |
| 14. - Il principio corporativo | 17 |
| 15. - Erronea derivazione del principio corporativo dalle corporazioni | 17 |
| 16. - Erronea limitazione del principio corporativo nel campo economico | 18 |
| 17. - Identificazione del principio corporativo | 19 |
| 18. - Rilevanza giuridica del principio corporativo | 20 |

IV

CAPITOLO II.

L'UNITA' DELLO STATO

| | |
|--|----|
| 19. - Lo Stato come volontà | 23 |
| 20. - Lo Stato come funzione | 23 |
| 21. - Necessità di unificare i rapporti di volontà | 23 |
| 22. - Unità di spazio e di tempo | 24 |
| 23. - Unità causali | 24 |
| 24. - Unità formali | 24 |
| 25. - Unità teleologiche | 24 |
| 26. - Lo Stato e l'unificazione degli scopi | 25 |
| 27. - Lo Stato come unità di organizzazione e di scopi | 25 |
| 28. - Lo Stato fascista | 26 |
| 29. - Duplice posizione dell'individuo nei rapporti coll'organizzazione secondo la dottrina liberale | 26 |
| 30. - Errore di tale concezione | 26 |
| 31. - Effetti disgregatori dell'unità dello Stato | 26 |
| 32. - Vari gradi dell'intensità del legame associativo | 27 |
| 33. - Lo Stato come organizzazione sociale necessaria e dominante | 27 |
| 34. - Lo Stato fonte originaria del potere | 27 |
| 35. - Il principio unificatore dello Stato liberale | 28 |
| 36. - Insufficienza di tale principio | 29 |
| 37. - Autonomia della volontà dominante dello Stato | 29 |
| 38. - Il vincolo di soggezione politica e il pensiero del Gioberti | 30 |
| 39. - L'Orlando fonda l'autorità sovrana su di un sentimento misterioso | 35 |

CAPITOLO III.

CONCETTO GIURIDICO DELLO STATO

| | |
|--|----|
| 40. - Lo Stato subietto di diritto | 39 |
| 41. - L'unità e i fini dello Stato | 39 |
| 42. - Il fine attribuito dal Montesquieu allo Stato liberale | 40 |
| 43. - Il fine dello Stato corporativo | 40 |

| | |
|---|----|
| 44. - La funzione di governo dello Stato | 41 |
| 45. - L'unità dello Stato e la funzione di governo | 42 |
| 46. - Autonomia della funzione di governo | 43 |
| 47. - La funzione di governo come coordinatrice della altre funzioni e realizzatrice dell'unità dello Stato | 44 |
| 48. - La funzione di governo e il fine dello Stato | 45 |
| 49. - La funzione di governo come funzione permanente | 46 |
| 50. - La funzione di governo nello Stato corporativo | 49 |
| 51. - La funzione di governo e il principio corporativo | 49 |
| 52. - Il Capo del governo organo della funzione corporativa | 49 |

CAPITOLO IV.

IL PRINCIPIO CORPORATIVO E I GRUPPI CON PARTICOLAERE RIGUARDO AL GRUPPO FAMILIARE

| | |
|--|----|
| 53. - L'unità esterna dello Stato | 53 |
| 54. - L'unità interna | 53 |
| 55. - Insufficienza dell'unità interna dello Stato liberale | 54 |
| 56. - Il principio corporativo non sopprime la libertà | 54 |
| 57. - Carattere di universalità del principio corporativo | 55 |
| 58. - Il fenomeno delle unità | 57 |
| 59. - Applicazione giuridica del principio corporativo ai gruppi, limiti: esempio: la famiglia | 63 |
| 60. - La famiglia come rivelazione del principio universale ed eterno che presiede all'organizzazione della vita civile dei popoli | 64 |
| 61. - La famiglia come gruppo fondamentale dei popoli civili | 66 |
| 62. - La famiglia nello Stato corporativo | 67 |
| 63. - Le associazioni familiari qualificate e l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia | 70 |
| 64. - L'Opera nazionale per gli orfani di guerra | 71 |
| 65. - Parificazione di trattamento alle famiglie dei caduti e ai combattenti per la causa della rivoluzione fascista | 72 |

CAPITOLO V.

L'UNITA' DELLO STATO E LA FUNZIONE DI GOVERNO

| | |
|--|----|
| 66. - Il principio corporativo e l'unità dello Stato | 77 |
| 67. - Il principio corporativo e la funzione di governo | 79 |
| 68. - L'organo della funzione di governo è organo complesso | 80 |
| 69. - Rilevanza dell'organo « Capo del governo » | 80 |
| 70. - Attribuzioni del Capo del governo | 81 |
| 71. - Facoltà del governo di emanare norme giuridiche: caso di esercizio di tale facoltà da parte del Capo del governo | 84 |
| 72. - Casi di urgente necessità | 85 |
| 73. - Transizione del sistema della legge del 1926, n. 100 | 86 |
| 74. - Preminenza del Capo del governo nel decretare le misure di urgenza in materia relativa all'ordine e alla sicurezza pubblica | 87 |
| 75. - Esplicazione dell'ordinaria funzione di polizia e uso della M. V. S. N. | 88 |
| 76. - Il Capo del governo e l'unità delle forze armate | 89 |
| 77. - Il Capo del governo e i maggiori organi consultivi e di con- trollo dello Stato: Avvocatura generale dello Stato, Corte dei Conti, Consiglio di Stato, Consiglio nazionale delle corporazioni | 90 |
| 78. - Il Capo del governo e il Gran consiglio del fascismo | 91 |
| 79. - L'unità dello Stato e le funzioni del Parlamento | 93 |

CAPITOLO VI.

IL CAPO DEL GOVERNO E LA
COORDINAZIONE DI ISTITUZIONI NUOVE

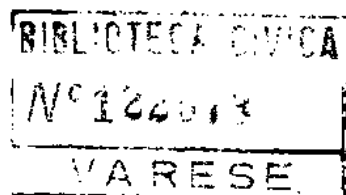
| | |
|---|-----|
| 80. - Il Commissariato per la colonizzazione e le migrazio- ni interne | 99 |
| 81. - Il Commissariato per il turismo | 101 |
| 82. - Il Comitato permanente del grano | 102 |
| 83. - La Scuola superiore di maraliologia | 103 |

| | |
|--|-----|
| 84. - L'Istituto della bonifica umana | 104 |
| 85. - L'Istituto centrale di statistica | 104 |
| 86. - Necessità di nuovi istituti scientifici e culturali | 105 |
| 87. - La Reale Accademia d'Italia | 105 |
| 88. - Il Consiglio nazionale delle ricerche | 106 |
| 89. - Organizzazione di congressi nazionali e internazionali . | 107 |
| 90. - L'Istituto di cultura fascista | 107 |
| 91. - L'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza degli invalidi di guerra | 107 |
| 92. - L'Opera nazionale per i combattenti | 109 |
| 93. - L'Opera nazionale dopolavoro | 110 |

CAPITOLO VII.

L'INTEGRAZIONE DELLO STATO

| | |
|---|-----|
| 94. - Le forze integrative dello Stato | 113 |
| 95. - I partiti politici: critica | 114 |
| 96. - Lo Stato corporativo e la funzione integrativa | 115 |
| 97. - Il partito fascista e l'azione integrativa | 116 |
| 98. - Posizione giuridica del Partito fascista | 117 |
| 99. - I compiti del Partito fascista | 118 |
| 100. - L'educazione politica e la Gioventù italiana del littorio | 122 |
| 101. - L'educazione come volontà creativa | 125 |
| 102. - L'educazione della mente e del corpo | 126 |
| 103. - L'errore del Rousseau | 126 |
| 104. - La verità del Cristianesimo | 127 |
| 105. - L'insegnamento del Gioberti e la concezione educativa del fascismo nel pensiero di Mussolini. | 128 |



CAPITOLO I.

Dallo Stato moderno allo Stato corporativo

1. — L'unità dello Stato moderno.
2. — Derivazione del concetto di unità dallo Stato romano.
3. — La Chiesa come esempio di associazione unitaria nel medioevo.
4. — Come lo Stato moderno supera il dualismo degli Stati medioevali.
5. — L'asserito carattere corporativo dello Stato moderno.
6. — Lo Stato moderno assunto come tipo generale di Stato.
7. — Lo Stato moderno come Stato liberale.
8. — La guerra mondiale e il sentimento dell'unità dello Stato.
9. — Lo Stato moderno realizza col principio corporativo l'unità dello Stato senza residui.
10. — Lo Stato fascista come nuovo tipo di Stato.
11. — Lo Stato di diritto
12. — Persistente dualismo dello Stato moderno.
13. — Il principio liberale.
14. — Il principio corporativo.
15. — Erronea derivazione del principio corporativo dalle corporazioni
16. — Erronea limitazione del principio corporativo nel campo economico.
17. — Identificazione del principio corporativo.
18. — Rilevanza giuridica del principio corporativo.

1. — È insegnamento della dottrina dello Stato che la caratteristica dello Stato moderno è l'unità, concepita come unità associativa, costituzionalmente organizzata.

Tale unità è stata raggiunta dopo lunghe lotte, che costituiscono una conquista sul dualismo che caratterizzava gli Stati del medio evo.

Dopo la caduta dell'Impero romano nascono dai suoi frammenti degli Stati rudimentali, che solo a poco a poco dopo lotte aspre e cruente si elevano a Stato nel pieno significato.

2. — In questo processo di formazione è sommamente operato l'idea dell'unità dello Stato propria di quel tipo che suol chiamarsi Stato antico e che ebbe il modello di perfezione nell'Impero romano, il quale si presenta con una solida organizzazione e con accentramento della potestà statale.

Lo Stato romano fin da quando si presenta nella storia è uno Stato perfetto. Esso possiede fin dai suoi inizi una completa unità interiore, la quale esclude qualsiasi frazionamento della comunità, nessuna parte di questa potendo assumere potestà originaria come quella dello Stato. La comunità romana è così stretta anche religiosamente che l'*ius sacrum* è una parte dell'*ius publicum*.

Quindi è che nella storia di Roma, malgrado la pluralità degli organi, à dominato sempre il principio che solo in uno di essi esiste la pienezza del potere dello Stato: l'*imperium*.

Così il *princeps* al sommo dello Stato rappresenta il popolo intero nella sua persona: giuridicamente il trasferimento dell'ori-

ginario diritto del popolo nel *princeps* si giustifica colla *lex curiata de imperio*.

L'incarnazione in una sola persona della forza e dell'estensione del potere dello Stato avviene nel mondo occidentale per la prima volta coll'impero mondiale di Roma, ed è dal modello di Roma che nei tempi posteriori deriva ogni ispirazione per l'accentramento del potere nelle mani di un principe, come sempre in seguito l'idea romana dell'*imperium* à presieduto alla creazione degli Stati. Glossatori e legisti alla fine del medio evo trasformano le idee romane in forze politiche operanti e la rinascenza pone alla formazione degli Stati moderni come esemplare lo Stato romano.

3. — Il medio evo aveva, peraltro, presente un tipico esempio di associazione unitaria in sè: la Chiesa. Questa non tollera alcuna divisione od opposizione nel suo interno ed offre a tutti la più chiara valutazione di una organizzazione sovrana costituita a tipo strettamente unitario. Anche la Chiesa à dovuto vincere il suo dualismo fra papato e concilio, analogo a quello fra re e regno, ma, dato il peso della tradizione che la dominava, la vittoria è spettata ad uno solo dei due organi: il papato, nè il dualismo sarebbe stato conciliabile con l'idea stessa della Chiesa.

4. — Lo Stato moderno sorge dal contrasto di un doppio ordine di dualismo, quello fra re e popolo e quello fra il potere temporale e il potere spirituale.

Diversi furono nei singoli Stati i motivi e i mezzi per superare questo doppio dualismo, ma il risultato fu la formazione di un nuovo ordinamento politico, ossia la restaurazione dello Stato unitario dal conflitto dei suoi stessi elementi.

Facilita il processo di realizzazione dell'unità dello Stato la monarchia assoluta dei grandi Stati occidentali, che sgretola i poteri feudali.

Dove manca una sovranità centralizzata con tendenza al potere assoluto non si raggiunge l'unità dello Stato, ma o si verifica

uno smembramento di esso come nella Germania e nella Polonia o sorge in luogo dell'associazione statale unitaria un rapporto confederativo come nella Svizzera e nei Paesi Bassi.

La costruzione dello Stato moderno si completa con i grandi rivolgimenti dei secoli XVII (rivoluzione inglese); XVIII (rivoluzione americana e francese); XIX (rivoluzione italiana e tedesca).

Si addivene così alla formazione dello Stato moderno come unità statale in tutte le sue istituzioni, come collettività organizzata, che adempie le sue funzioni mediante una pluralità di organi costituzionalmente predisposti e che stabilisce saldi confini giuridici fra sè stesso e i suoi membri.

Così Jellinek (1) designa lo Stato moderno, rilevandone l'impronta *corporativa* caratterizzata dai seguenti elementi: « unità e organizzazione costituzionale, autolimitazione legislativa dello Stato di fronte all'individuo ».

5. — Ma tale carattere *corporativo* era più nella tendenza dello Stato all'unità che nella concreta realizzazione storica. Infatti, mentre da un canto si attribuisce allo Stato moderno il diritto e il potere di dominare tutti i lati della vita collettiva, si pongono, poi, netti limiti alla sua sfera d'azione. Quel dualismo, che si assicura superato, à lasciato, invero, tracce incancellabili, che in periodi recenti àn potuto ravvivare possenti forze extra-statali o addirittura antistatali, che àn minacciato gli Stati stessi, travolgendone alcuni.

Da quei limiti posti allo Stato nasceva una libertà di organizzazione che sboccava ineluttabilmente all'autodifesa di classe, che costituiva il disconoscimento della caratteristica essenziale dello Stato, cioè della sua sovranità.

Lo Stato moderno rappresenta, pertanto, uno stadio di passaggio verso l'unità dello Stato, che non può dirsi sia stata da esso raggiunta: la lotta politica fra re e popolo che costituisce l'insana-

(1) G. JELLINEK: *La dottrina generale dello Stato*. Soc. Ed. Libr., 1921, p. 594 e segg.

bile dualismo del medio evo permane nello Stato moderno sotto la forma di lotta fra gruppi sociali, e fra questi e lo Stato.

6. — La dottrina generale dello Stato studia, distinguendoli in vari tipi, gli Stati storicamente succedutisi. Tale studio si propone di desumere dalle antiche formazioni statali ciò che si ritiene essenziale per la conoscenza di un tipo generale di Stato.

Le caratteristiche più salienti di questo tipo generale erano state identificate con quelle della forma fenomenica del tipo di Stato coeva alla sistemazione scientifica della dottrina generale dello Stato, che appunto perciò è stato comunemente classificato come lo Stato moderno.

Lo Stato moderno costituiva il punto di arrivo della dottrina generale dello Stato, la quale dalle antiche formazioni statali à desunto ciò che à stimato essenziale per la conoscenza dello Stato moderno, che forma poi l'oggetto principale della dottrina stessa.

La dottrina generale dello Stato non si propone lo studio completo dello sviluppo storico dello Stato moderno, che sarebbe anche materia della storia della civiltà, ma « la maniera d'essere dell'associazione statale e la posizione che in essa assume l'individuo per determinare in quale antitesi o in quale accordo si trovino coi corrispondenti rapporti dello Stato moderno ». (1).

7. — È appena da osservare come, essendo la forma fenomenica dello Stato soggetta ad una continua mutazione, mal si adatta per una costruzione scientifica la denominazione di Stato moderno.

Infatti appunto per tale mutazione, spettatori ed attori come siamo della profonda trasformazione che in questo XX secolo sta subendo lo Stato moderno, ci troviamo impacciati a parlare di uno Stato moderno, che non è più moderno perchè superato da una nuova forma di Stato, che in diversi Paesi à già consolidati i principii fondamentali ai quali si vanno ispirando le trasformazioni degli Stati anche per quei Popoli, che, secondo le dichiara-

(1) JELLINEK: *op. cit.*

zioni dei loro governanti, presumono di restar fedeli ai principi sui quali è basato lo Stato moderno.

Useremo, quindi, in questo studio di preferenza invece della espressione di Stato moderno una denominazione atta ad identificare questa forma di Stato, cogliendone la caratteristica più saliente, accettata pacificamente dai sistematori: cioè quella di Stato liberale.

8. — Dopo la guerra mondiale si è acquistata una salda conoscenza dell'unità reale dello Stato. In guerra gli Stati si sono scontrati come unità di popoli, i quali nel cruento cozzo han potuto quasi plasticamente valutare tale unità, specie quando han potuto vederne alcuni sfasciarsi a pezzo a pezzo e stentare a ricostruirsi o non risorgere più.

Il rilievo dell'unità statale si staglia più nitidamente nello sfondo internazionale che nel panorama interno. E perciò il dopo guerra, che è caratterizzato dalla lotta fra Stati dominati e dominanti, dà ai popoli chiara coscienza dell'unità e più della necessità dell'unità statale, come unità di tutto il corpo sociale, che soltanto a patto di tale unità senza residui può solidificarsi all'interno e affermarsi all'esterno nelle competizioni civili alle quali i popoli sono dalla storia inesorabilmente chiamati e alle quali debbono essere preparati se non vogliono essere sommersi.

9. — Possiamo, pertanto, stabilire che solo al principio del XX secolo si afferma in tutta la sua ampiezza e intensità il concetto dell'unità dello Stato, che accoglie in sé tutti i poteri pubblici e che determina tutto il diritto dei suoi membri, col diritto e il potere di dominare tutti i lati della vita collettiva.

Soltanto a un tipo di Stato che realizza senza residui l'idea dell'unità della collettività organizzata, dominando tutta la vita collettiva mediante la centralizzazione del potere, *l'imperium*, pur chiamando ad assolvere funzioni statali i gruppi sociali qualificati, può bene attribuirsi la caratteristica di « corporativo ».

Tale è lo Stato italiano. L'idea corporativa ben può dirsi l'idea del XX secolo verso la quale tende la struttura nuova degli Stati.

Così è dello Stato tedesco. E all'idea corporativa si richiamano espressamente altri Stati come, la Romania, il Portogallo, la nuova Spagna e al di là dell'Oceano il Brasile.

10. — Ai tipi di Stato considerati dalla dottrina dello Stato e cioè dell'antico Stato orientale, del greco, del romano, del medioevale e del liberale (moderno), è da aggiungere, quindi, il corporativo.

Preferiamo questa partizione a quella fra Stato patrimoniale, Stato di polizia e Stato di diritto, perchè tutti gli Stati, come tali, sono Stati di diritto. Lo Stato è diritto, come è vera la reciproca che diritto vuol dire Stato.

Una forma di Stato si distingue storicamente dall'altra a seconda della propria struttura e del modo come realizza la sua caratteristica essenziale che è l'unità: ma struttura e unità non sono che il modo di essere del diritto, ossia dello Stato.

11. — Ai fini della presente trattazione interessa conoscere che cosa si intende per Stato di diritto ossia per quello che si chiama Stato moderno.

« Nello Stato di diritto, scrive il Chiarelli, il sistema di produzione del diritto non è più nella volontà unilaterale e arbitraria del principe, identificata con la volontà dello Stato, ma è nella astratta volontà della legge, formata attraverso un procedimento regolato esso stesso dal diritto, con la partecipazione di elementi rappresentanti la coscienza sociale. È cioè l'espressione della volontà generale » (1).

La caratteristica dello Stato liberale è posta da Giorgio Jellinek nella unità statale in tutte le istituzioni e nella recisa impronta, eliminatrice di ogni dubbio, circa il carattere corporativo dello Stato.

« Questa ultima conseguenza, egli afferma, è divenuta possibile solo in grazia della formazione di quella unità. Solo in grazia

(1) CHIARELLI: *Lo Stato corporativo*. Cedam, 1936, p. 242.

di essa si è reso possibile il compimento dello Stato come di una collettività organizzata, la quale adempie le sue funzioni mediante una pluralità di organi costituzionalmente predisposti e stabilisce saldi confini giuridici fra sè stesso e i suoi membri. Unità e organizzazione costituzionale, autolimitazione legislativa dello Stato di fronte all'individuo sono i caratteri essenziali di ciò che noi designiamo come lo Stato moderno, ed è ciò che nella generalità di questi caratteri lo distingue da tutte le formazioni statali del passato » (1).

Cosicchè i caratteri essenziali dello Stato liberale sono *l'unità, l'organizzazione costituzionale a poteri indipendenti, l'autolimitazione legislativa dello Stato di fronte all'individuo.*

Ora dato che nello Stato corporativo l'unità dello Stato è fortemente affermata e realizzata, che nello Stato corporativo esiste una organizzazione costituzionale, che il comando statale non è nè assoluto, nè arbitrario, ma espresso per mezzo di norme giuridiche, occorre stabilire quali sono le differenze profonde fra Stato moderno o liberale e Stato corporativo, se si riconosce, come noi affermiamo, che lo Stato corporativo è una forma autonoma che si differenzia nettamente dallo Stato liberale.

12. — Come si è detto lo Stato liberale à raggiunto l'unità dopo un lungo processo storico, superando quel dualismo dal quale era caratterizzato lo Stato medioevale.

Da questo punto di vista lo Stato liberale, al termine del travaglio storico attraverso il quale si è realizzato, à come punto di arrivo quello che per lo Stato antico fu punto di partenza.

Ma quel dualismo à lasciato nello Stato liberale tracce persistenti e incancellabili, che ànno impedito il raggiungimento completo di quella unità che fu il fondamento della persistenza storica dello Stato romano nelle sue varie e secolari forme dalla monarchia alla repubblica all'impero.

Lo Stato liberale è caratterizzato da questo fenomeno: che

(1) JELLINEK: *op. cit.*, p. 595.

esso presenta due organi sovrani immediati e indipendenti l'uno dall'altro. Tale fenomeno è evidentissimo nella monarchia costituzionale, ma non meno chiaramente riconoscibile è nelle grandi democrazie rappresentative.

Questa duplicità dell'organo sovrano costituisce l'incrinatura della superficie unitaria di un tale tipo di Stato dalla quale affiorano quei conflitti sempre latenti che mettono sistematicamente in pericolo l'unità di tale tipo di Stato.

L'azione dei due organi sovrani e indipendenti, cioè il Capo dello Stato col suo governo da una parte e il parlamento dall'altra, riproducono nello Stato liberale, che si afferma unitario, la vecchia antitesi fra *rex* e *regnum*.

Nello Stato liberale il dualismo fra individuo e Stato si manifesta nella formulazione dei diritti astratti di libertà. Con questi diritti si vuole limitare di fronte allo Stato la soggezione dell'individuo, che conserva, anche nella limitata soggezione, la personalità dotata di un diritto proprio.

Questa formulazione di diritti astratti di libertà, che approfondisce il dualismo in tutta la struttura dello Stato liberale e che fu del tutto sconosciuta allo Stato antico, costituisce la caratteristica peculiare dello Stato moderno, persistente nel suo apogeo e nella sua crisi e che bene a ragione, quindi, può giustificare la denominazione distintiva di Stato liberale, identificatrice senza equivoci di tale tipo di Stato nel proprio periodo storico.

13. — Identificato così lo Stato moderno si può dedurre che il principio informatore di esso è il *principio liberale*, fulcro animatore delle tre caratteristiche assunte per l'identificazione di tale tipo di Stato: l'unità, la *divisione dei poteri*, l'*autolimitazione legislativa di fronte all'individuo*.

Infatti l'unità risulta di due elementi che possono trovarsi in opposizione: il Capo dello Stato col suo governo e il popolo; l'organizzazione costituzionale presuppone due organi immediati sovrani indipendenti, di cui uno in rappresentanza del popolo; l'auto-

limitazione dello Stato è il riconoscimento dei diritti di libertà dell'individuo.

14. — Se un principio fondamentale sta sempre alla base di ogni tipo di Stato e se quello che sta a base dello Stato moderno è il principio liberale, occorre trovare quello che identifica lo Stato corporativo.

Non vi è discordia nell'affermazione che il principio del nuovo tipo di Stato che succede a quello liberale è il principio corporativo.

Le discordie cominciano nella identificazione di tale principio.

Nel lavoro di ricerca del *principio corporativo* noi teniamo presente la forma positiva dello Stato corporativo italiano per due ordini di motivi. In primo luogo è storicamente provato che il primo Stato moderno che si è rivoluzionariamente e quindi coscientemente trasformato in Stato corporativo è quello italiano, che è fascista perchè instaurato dal movimento rivoluzionario dei « fasci di combattimento » trasformatisi nel 1921 in partito nazionale fascista.

In secondo luogo perchè in questo Stato il *principio corporativo* è insito in tutti gli istituti giuridici e in tutte le istituzioni sociali e politiche, sicchè lo Stato fascista presenta apertamente nella sua azione politica e negli istituti giuridici una vasta e unitaria materia nella quale si può cogliere il *principio corporativo* come il fulcro di tutto l'ordinamento giuridico.

Questo principio informa coscientemente gli ordinamenti giuridici di altri Stati come il tedesco, il portoghese, il brasiliano, lo spagnolo. Verso di esso tendono altre costituzioni come la romena, e, seppure non se ne abbia coscienza, gli ordinamenti giuridici di altri Stati. Tale principio, infatti, si dimostra il solo atto alla soluzione della crisi dello Stato moderno, che non può risolversi senza una profonda trasformazione degli Stati stessi.

15. — E' erroneo ricavare il principio corporativo dalle corpo-

razioni (1). Prima di tutto è da osservare che le corporazioni istituite dallo Stato fascista sono istituti del tutto diversi dalle corporazioni medioevali e da quelle che nella dottrina giuridica si intendono per tali.

In secondo luogo — e questa è l'osservazione più importante — le corporazioni fasciste riguardano una sola parte della vita collettiva: quella economica.

Per quanto importante possa essere ed è questa parte di attività sociale, per quanto gravi possano essere e sono i fenomeni sociali e i problemi cui essa dà luogo in rapporto all'autorità e alla vita dello Stato, non è mai un fenomeno parziale che può caratterizzare tutto il tipo dello Stato.

Se il principio à carattere universale, come ogni principio che fondamentalmente caratterizza lo Stato, esso deve riferirsi a tutta la vita sociale e a tutta l'attività dello Stato.

16. — Se un principio caratterizza tutto lo Stato esso deve valere così nel campo economico, come in tutti gli altri campi, ossia in tutti i rapporti fra gli individui, i gruppi e lo Stato; deve valere nell'interno di ciascuna di queste organizzazioni minori e maggiori, come deve agire anche nell'interna psicologia dell'individuo.

Avviene talora di sentire affermato il principio come universale ma di vederlo, poi, limitato al solo campo economico (2).

(1) Nota il Bottai (*La concezione corporativa dello Stato*, in « Arch. di st. corp. », anno I, n. 1, p. 7): Sia per colpa della parola, o dipenda dall'uso, che ne è stato fatto appena diffusasi, certo è che per « corporativo » s'intende comunemente quanto attiene ai rapporti fra le categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori. Si è creduto che l'ordinamento corporativo avesse nome dal fatto che le rappresentanze delle categorie lavoratrici fossero riunite in organi di collegamento detti corporativi; o dal ricordo delle antiche corporazioni, suscitato dallo spirito collaborazionistico che permea le associazioni fasciste di imprenditori o di operai ».

(2) Lo Zanobini nel suo *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1936, distingue tre principii: il principio di nazionalità, il principio totalitario e il principio corporativo economico (pag. 28). Qualifica, poi, corporativo lo Stato « in quanto adotta il sistema corporativo principalmente per realizzare i suoi fini economici, secondariamente o indirettamente anche per molti altri fini » (pag. 38).

Così il Chiarelli definisce il principio corporativo come « il principio della rappresentanza degli interessi collettivi di categoria, diretta alla organizzazione e alla protezione giuridica degli interessi medesimi e al contemporaneo perseguimento degli interessi superiori della produzione nazionale » (1).

In tal modo il principio corporativo resta limitato al campo della produzione nazionale, che, a stretto rigore, non comprende neanche tutta l'economia nazionale.

Nè può dirsi esatto il richiamo che il Chiarelli fa all'autorità del Bottai il quale, invero, à del principio corporativo un tutt'altro concetto.

A tal proposito, infatti, il Bottai così si esprime: « Abbiamo l'ordinamento giuridico corporativo, abbiamo le corporazioni; *ma il corporativismo fascista non si limita qui; è una realtà che investe tutta la vita, tutta la organizzazione, tutte le funzioni dello Stato* » (2).

17. — Il principio corporativo è la legge universale dell'unità di comando dello Stato (3). Negli Stati con pluralità di organi costituzionali l'unità di comando si ottiene dando un potere coordinante, direttivo ad uno di essi. Nello Stato corporativo il dualismo

(1) CHIARELLI: *op. cit.*, p. 101.

(2) G. BOTTAI: *Lo Stato Corporativo*, ed. del « Diritto del Lavoro », 1937, p. 7.

Cfr. anche lo studio di Ercole Coppola: *La Norma corporativa*, ed. Aequa, Roma, 1936, nel quale a pag. 16 è affermato che il *principio corporativo* fascista « presuppone il riconoscimento del nesso inscindibile vincolante i termini dell'ordine giuridico, dell'ordine sociale e dell'ordine politico e, quindi, il riconoscimento della realtà totalitaria dello Stato con la coincidenza degli elementi di natura sociale, collettiva e pubblica (senso dello Stato) ».

(3) Opinione concorde a quella espressa nel testo è esposta nel saggio *Orientamento* di NINO GUGLIELMI pubblicato nella Rassegna « Fascismo », n. 2-3, del 1938, il quale afferma: « Sbaglia, quindi, chi concepisce il corporativismo come un fatto economico; il corporativismo fascista è una visione universale e totale della vita e del mondo; visione essenzialmente spirituale, morale, che tutto informa e dirige; politica e diritto, economia e filosofica, scienza e arte.

fra il legislativo e l'esecutivo è risolto attribuendo la funzione direttiva coordinante al Governo e più precisamente al Capo del governo. La legge dell'unità di comando per la sua universalità si avvera anche nei gruppi interni dello Stato e nei rapporti fra i gruppi diversi. Cosicchè il principio corporativo è un principio a due dimensioni: una che lega le unità interiormente, dalla più piccola, la famiglia, alla massima che è lo Stato, e una che lega i singoli e i gruppi allo Stato, il quale ricollegandoli a sè stesso tutti li domina in forza dell'*imperium*, di cui come Stato è fornito.

Si tratta di un principio politico e quindi etico e religioso posto che, come dice il Vico, la vera causa della società umana è data dalla religione.

Questo principio pure affermato dallo Stato liberale, ma contraddetto e neutralizzato dal diritto individuale dissolvente dei singoli e dei gruppi, come il divorzio nella famiglia, il recesso dalle associazioni e il diritto elettorale come origine della sovranità, acquista nello Stato corporativo il suo rilievo giuridico come ogni principio politico fondamentale.

18. — Il *principio corporativo* viene appunto esaminato in questo studio nella sua rilevanza giuridica e nelle due accennate dimensioni di interiorità e di sintesi, che si riassume nello Stato, unità dominante.

Questa unità dominante presenta due aspetti: uno interno verso i singoli e i gruppi e uno esterno verso le altre unità Statali.

Nella sintesi unitaria dominante si attua in tutta la sua estensione e intensità la volontà dello Stato. Ed è facilmente intelligibile come la portata di questo principio, che realizza il massimo dell'unità per lo Stato, si rifletta in maniera mirabile nell'azione che lo Stato stesso deve svolgere in confronto di altri Stati, l'agire dei quali resta sempre condizionato dalla compattezza o dalla debolezza altrui.

CAPITOLO II.

L'unità dello Stato

19. — Lo Stato come volontà.
20. — Lo Stato come funzione.
21. — Necessità di unificare i rapporti di volontà.
22. — Unità di spazio e di tempo.
23. — Unità causali.
24. — Unità formali.
25. — Unità teleologiche.
26. — Lo Stato e l'unificazione degli scopi.
27. — Lo Stato come unità di organizzazione e di scopi.
28. — Lo Stato fascista.
29. — Duplice posizione dell'individuo nei rapporti coll'organizzazione secondo la dottrina liberale.
30. — Errore di tale concessione.
31. — Effetti disgregatori dell'unità dello Stato.
32. — Varii gradi dell'intensità del legame associativo.
33. — Lo Stato come organizzazione sociale necessaria e dominante.
34. — Lo Stato fonte originaria del potere.
35. — Il principio unificatore dello Stato liberale
36. — Insufficienza di tale principio.
37. — Autonomia della volontà dominante dello Stato.
38. — Il vincolo di soggezione politica e il pensiero del Gioberti.
39. — L'Orlando fonda l'autorità sovrana su di un sentimento misterioso

19. — Lo Stato consiste in rapporti di volontà di una pluralità di uomini che dànno luogo a un complesso di determinate relazioni sociali, le quali si estrinsecano in una successione di attività.

La funzione statale si può, pertanto, annoverare tra i fenomeni psichici collettivi.

Lo stesso è di tutti i fenomeni sociali. Così avviene per il linguaggio che à una funzione psichica: non è concepibile di esso una esistenza per sè stante, che possa prescindere dagli uomini.

Così avviene per l'arte e la scienza, per il diritto e l'economia, tutti fenomeni di interiorità umana, consistenti in una serie di atti psichici.

Secondo questa nozione tutte le scienze sociali sono scienze delle relazioni umane e degli effetti esteriori di esse.

20. — Lo Stato non è una sostanza staccata dall'uomo, esso è una funzione necessaria e cosciente della comunità umana; la sostanza che sta di base a tale funzione è costituita dagli uomini.

Lo stesso territorio, che è un elemento dello Stato, è un elemento aderente all'uomo; se il territorio si separa completamente dai subietti umani, non si avrà più il territorio come elemento dello Stato, ma, come dice Jellinek, soltanto una parte di superficie terrestre (1).

21. — Gli elementi obiettivi ultimi dello Stato consistono in definitiva in rapporti di volontà fra governanti e governati.

Jellinek nell'opera citata à classificato questa molteplicità di

(1) JELLINEK: *op. cit.*

rapporti componendo in unità i vari elementi. Utilizziamo in parte il suo studio nel ricercare il principio di unificazione di questi rapporti di volontà, che nel complesso costituiscono lo Stato.

22. — Vi sono unità di spazio e di tempo per cui noi concepiamo come unità cose che nello spazio e nel tempo si presentano distinte le une dalle altre. Ma si tratta di unità esteriore e meccanica che non ci dà il concetto dello Stato, come non è Stato una massa di uomini delimitati di fronte ad un'altra attraverso il territorio.

23. — Vi sono unità causali, cioè quelle date da una causa comune. Il popolo è una unità permanente derivando per discendenza causale da una medesima origine. Ma nelle trasformazioni e più ancora negli accrescimenti dello Stato, come avviene, per esempio, nelle espansioni imperiali, questo processo o vien meno o diminuisce d'importanza.

24. — Vi sono le unità formali date dalla persistenza della forma per cui una molteplicità, pur nel cambiamento delle sue parti, ci appare come unica e medesima. Le istituzioni statali si presentano in forme che per lunghi periodi di tempo permangono uguali e ci permette di concepire l'unità pure attraverso il mutare dei tempi e il mutare delle stesse forme quando ciò avviene lentamente o in modo che gli elementi sostanziali permangono pur attraverso il mutare di struttura, di destinazione, di costituzione. Così l'armata, l'università, la scuola, le corporazioni conservano taluni elementi formali pur nei loro mutamenti storici per cui possiamo concepirle sempre come unità.

Ma neanche la categoria delle unità formali è sufficiente per sè sola a concretare l'unità delle varietà dei rapporti statali.

25. — Ciò che dà veramente unità alla molteplicità dei fenomeni in esame e ce ne fa avere coscienza piena è l'unità teleologica, sulla quale si basano l'ordinamento della vita sociale e il giu-

dizio sulle azioni interindividuali e in genere sui rapporti spirituali, religiosi economici e politici (1).

È appena da avvertire che lo scopo dell'unità teleologica non è da confondere con l'interesse, che può essere compreso dallo scopo ma che nè lo esaurisce, nè lo identifica. Noi parliamo di quella unità teleologica che collega il complesso delle azioni umane nel loro ininterrotto susseguirsi, costituente l'espressione di una molteplicità di moti spirituali.

26. — Anche l'unità dello Stato non sfugge a questa legge unificatrice degli scopi. Le pluralità degli uomini che formano lo Stato si presenta alla nostra coscienza unificata dagli scopi costanti, durevoli, coscienti che li legano fra di loro.

Quanto più intensi e sentiti sono questi scopi tanto più forte è l'unità.

Quanto più elevati essi sono nella scala spirituale tanto più duratura è l'unità dello Stato.

Quanto più omogeneo è il *substratum* dell'unità tanto più resistente all'erosione dei secoli è l'unità dello Stato.

Tale omogeneità è principalmente costituita da una origine comune e da una comune religione ossia dal costituirsi di una comune tradizione religiosa, etnica, politica.

27. — L'unità dello Stato esteriormente si esprime mediante una organizzazione, cioè per mezzo di organismi costituiti da uomini, che sono unità umane collettive, destinate ad assicurare l'unità degli scopi attraverso la molteplicità dell'agire umano.

Possiamo, quindi, definire l'unità dello Stato come unità di fini e di organizzazione.

(1) Cfr. per la concezione della società come unità di scopo, JELLINEK, *op. cit.*; FILOMUSI GUELF, *Enciclopedia giuridica*, Napoli, 1904; ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1921; RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, 1912; PRESUTTI, *Introduzione alle scienze giuridiche e Istituzioni di diritto pubblico*, Campobasso, 1926.

28. — Lo Stato fascista viene, difatti, definito nella prima dichiarazione della Carta del lavoro come la realizzazione integrale della Nazione italiana concepita come unità morale, politica ed economica.

E la Nazione è concepita come una organizzazione composta di individui e di gruppi aventi fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli delle parti che la costituiscono.

29. — L'unità della quale parliamo si suole ritenere circoscritta in maniera esclusiva agli scopi della organizzazione o della associazione, di modo che l'individuo, scrive Jellinek (1), e con lui è consenziente tutta la dottrina liberale, mantiene una duplice posizione e come membro dell'associazione e come individualità libera dall'associazione.

30. — Ora ciò non sempre è vero. Se noi esaminiamo per esempio la famiglia, che è una associazione tipica, fondamentale, primaria di ogni società, costituita liberamente e costituente una evidente unità di scopi, osserviamo che l'individuo non mantiene affatto riguardo a questa associazione una duplice posizione: egli permane membro della famiglia per tutta la vita e anche quando costituisce un'altra famiglia egli non perde la qualità di parte della famiglia di origine. La sua individualità finchè dura la famiglia non è libera dalla associazione e organizzazione familiare, ma innegabilmente vincolata economicamente, moralmente, religiosamente, spiritualmente.

31. — Questo concetto della libera posizione dell'individuo dall'associazione e dalla organizzazione della quale si fa parte, da quegli organismi, cioè, che formano il tessuto sociale, enunciato in maniera così assoluta e categorica, appare come il principio stesso della disgregazione di quegli elementi che formano l'unità dello

(1) JELLINEK: *op. cit.*, pag. 368.

Stato e serve a spiegare la crisi nella quale a lungo andare dovevano cadere tutti gli Stati informati alla dottrina liberale.

Insomma il principio liberale è un principio disgregatore delle unità sociali e quindi statali. Il movimento di trasformazione dello Stato per superare la crisi doveva essere diretto verso un principio unificatore e questo è appunto il *principio corporativo*.

32. — Vero è, invece, che la intensità del legame associativo varia secondo il grado di importanza e di necessità degli scopi associativi e della fede nel raggiungimento degli scopi stessi.

Tale intensità è minore nelle organizzazioni private, maggiore in quelle pubbliche e raggiunge il massimo grado nello Stato, che è l'organizzazione sociale più grande, che comprende tutte le altre, in confronto delle quali à fini, vita e mezzi di azione superiori per potenza e durata.

33. — Fra tutte le organizzazioni sociali lo Stato è la più necessaria e perciò la dominante. Anzi i rapporti statali sono essenzialmente rapporti di dominazione. Ci si può sottrarre ad altre associazioni ma non allo Stato. Si può cambiar di Stato, ma l'emigrante, il vagabondo, il profugo non possono sottrarsi alla dominazione dello Stato nel quale si trovano.

La natura dello Stato non si esaurisce certamente tutta nella dominazione, ma senza di questa non si può neppure concepire lo Stato.

Solo mediante la dominazione lo Stato esplica la sua natura essenziale che consiste nella capacità di imporre la propria volontà perchè sia adempiuta e di farla eseguire incondizionalmente contro qualunque altra contraria.

34. — Lo Stato è, pertanto, l'unica organizzazione che domina tutta la vita sociale in virtù di una forza propria insita in esso, originaria e che giuridicamente non deriva da alcuna altra fonte, esso è un *da sè*.

Tutte le organizzazioni coercitive nello Stato derivano il loro potere coercitivo dallo Stato stesso, cosicchè per mezzo della coercizione statale si può essere tenuti anche per forza nell'organizzazione.

Solo lo Stato può dotare le organizzazioni sociali di un potere di dominazione.

Una organizzazione nello Stato dotata di un potere di dominazione autonomo è inconcepibile perchè sotto questo aspetto già sarebbe per sè stessa Stato. Lo Stato è unico e il suo potere è unico.

Da questi concetti si trae il *principio corporativo* che è il principio collegante delle organizzazioni sociali all'interno di esse e fra di loro sino alla unificazione ultima che avviene nella massima organizzazione costituita dallo Stato, dal quale deriva il potere coercitivo delle organizzazioni verso i loro componenti.

35. — Si suol dire che questo principio è il principio unificatore di quello che suol chiamarsi Stato moderno.

Ma ciò non è esatto o per lo meno non è del tutto esatto, in quanto quel principio unificatore, che si riconosce costituire come la forza centripeta che permette alle varie parti dello Stato di rimanere saldamente unite nel moto vario che la vita sociale imprime allo Stato e alle sue parti e di vincere la forza contraria centrifuga cui soggiace ciascuna parte considerata come unità a sè rispetto all'unità massima costituita dallo Stato, essendo realizzato in definitiva dalla volontà umana, può, per questa stessa ragione, essere storicamente concepito e realizzato in diverse maniere.

Secondo la dottrina dello Stato liberale i processi naturali di volontà che si svolgono negli individui vengono nel medesimo tempo rapportati alla stessa unità di associazione. Sotto il punto di vista dell'unità gli atti individuali che esprimono questa unità sono attribuiti alla unità di associazione. Le persone che generano la volontà dominatrice diventano, in quanto la esprimono, strumenti di volontà, cioè organi del tutto. E come la sintesi della pluralità umana nell'unità di scopo è logicamente necessaria, così logicamente necessari sono il rapporto della volontà delle persone che generano la vo-

lontà dominatrice colla unità di associazione e l'attribuzione di quella volontà a questa unità. (1).

36. — Il difetto di questa concezione dell'unità di associazione sta appunto nel riportare sempre la volontà dominatrice alla volontà individuale, nel far sempre dipendere, in una parola, la vita dello Stato dalla volontà individuale.

37. — Si dimentica che lo Stato è una necessità sociale e che esiste al di sopra della volontà degli individui, perciò la volontà di costoro non à influenza sulla esistenza dello Stato anche quando è utilizzata per la formazione di alcuni o di tutti gli organi dello Stato.

Lo Stato per mezzo dei suoi organi esprime una volontà dominante, la sua, l'*imperium*, che supera quella che à formato gli organi e che non può mai mancare, perchè i fini che lo Stato deve raggiungere sono permanenti.

Così fermo il concetto che l'*imperium* è connaturale allo Stato stesso si può dire soltanto che gli organi incaricati di attuarlo ripetono la loro origine da volontà che li generano, ma che da quelle volontà, una volta formati, o più non dipendono, come è per esempio, della monarchia ereditaria, o certamente non dipendono finchè dura la loro funzione. Ma l'osservazione fondamentale da fare riguardo alla volontà dominatrice dello Stato rimane sempre quella della sua assoluta persistenza. Qualunque sia il modo con cui tale volontà si manifesta, comunque si atteggi l'organo di manifestazione, in qualsiasi maniera si comportino le volontà che questo generano, la volontà dominatrice dello Stato è permanente, altrimenti non è da parlare di Stato.

Quindi è che lo Stato si presenta dotato di un potere di dominazione originario, che da nessun altro potere deriva.

Erronea, perciò, è da considerare la teoria che pone la fonte del potere di dominio dello Stato nel popolo, mentre lo Stato è una sin-

(1) JELLINEK: *op. cit.*

tesi, concettualmente, giuridicamente, storicamente, inscindibile, che come tale è dotato originariamente dal potere di dominio cui i componenti del popolo sono sottoposti: e sarebbe un assurdo considerare sovrani i soggetti.

La volontà dominatrice dello Stato, esiste per l'esistenza stessa dello Stato, indipendentemente dalle volontà individuali e quindi in modo originario.

Così soltanto si spiega come il popolo riconosce le dittature.

Il popolo nell'intimo della sua coscienza intuisce che lo Stato di cui è parte è il potere di dominio indipendentemente e al di sopra della sua volontà e pertanto, quando in momenti decisivi della sua storia, nei quali vede che gli organi incaricati di esprimere la volontà dello Stato vengono meno a tale funzione, o provvede a investire del comando un dittatore da lui scelto e, l'esempio della dittatura ci è fornito fin dal periodo regio di Roma come un istituto giuridico, o acclama colui che dotato della capacità necessaria si è assunto il compito di esprimere la volontà dello Stato e a lui si sottomette come al legittimo portatore del comando.

38. — La nozione del potere originario dello Stato tocca uno dei punti più dibattuti della vita civile dei popoli, che si riallaccia al problema universale della conoscenza.

Non è compito di questo breve studio addentrarsi in questo campo, nel quale la scienza giuridica è incerta e insufficiente. Eppure bisogna dare una spiegazione di questa materia della scienza politica, come la chiama il Vico, il quale nel *Corollario*: « che la divina provvidenza è l'ordinatrice delle repubbliche e nello stesso tempo del diritto natural delle genti » la definisce: « scienza di comandare e d'ubbidire nelle Città » (1).

Perciò non ci sembra fuor d'opera accennare al pensiero del Gioberti in proposito, anche se qualcuno dovesse ritenere che alla filosofia non sia consentito aprire mai la porta in studii come il presente.

(1) Vico, *op. cit.*, p. 256.

Il Gioberti, riattaccandosi al Vico, la *Scienza nuova* del quale paragona nel suo *Primato* (1) ad una terra feconda che Iddio campò nell'oceano e tenne lungo tempo incognita e disabitata, riservandola alla curiosa industria di futuri nocchieri e coloni », à posto le linee fondamentali del concetto della nazione come la stessa personalità di un popolo. Partendo dal concetto che le nazioni sono « le varietà specifiche del genere umano » (2) il Gioberti dimostra che la nazione non è solo una somma organica di individui ma un componimento dotato di vera unità sostanziale, di centro e di vita e in quanto tale spirituale (3).

Questo concetto della nazione come la stessa personalità del popolo, considerata come unità sostanziale, chiarisce e illumina il problema fondamentale della vita civile: del comandare e dell'ubbidire.

Non si può in questa materia prescindere da principii fondamentali già acquisiti. Il senso della storicità deve essere vivo e profondo in chi indaga. Il presente non si può conoscere senza il passato, come la civiltà senza la religione.

Bisogna perciò investigare l'antichità e addentrarsi nei suoi segreti, ma indirizzarla alla vita attuale e con essa illustrarla, renderla proficua e feconda (4).

Ora in fatto dei rapporti fra gli uomini il Cristianesimo à posto un grande principio che domina da duemila anni il quale proclama la perfetta uguaglianza degli uomini in tutto ciò che spetta al sostanziale essere loro.

Ma l'uguaglianza, come le sorelle del trinomio libertà e fratellanza, è parola vuota di significato se non s'intende nel senso speculativo, che è poi cristiano. La libertà riesce ad un concetto negativo se si distacca dalla legge che la produce, che è quella del libero arbitrio aiutato dalla Provvidenza, secondo la concezione vichiana. Il Vico, come è noto, dissente tanto dal pelagianismo, che riconosce

(1) GIOBERTI: *Il Primato*, II, 6.

(2) GIOBERTI: *Gesuita moderno*, V, p. 418.

(3) GIOBERTI: *ivi*, p. 420.

(4) GIOBERTI: *ivi*, III, p. 351.

la sufficienza della libertà umana per l'origine morale, quanto dal calvinismo, che afferma tutto derivare da Dio in una posizione di estremo determinismo. Secondo la scienza vichiana l'umano arbitrio indebolito in seguito al peccato del primo uomo conduce l'uomo al male se egli non si sforza di agire consapevolmente acconsentendo all'aiuto che Dio concede all'umanità corrotta. E il Vico dimostra che ci sia una libertà dell'uomo e che le azioni umane dipendano da essa colla teoria dei *corsi e ricorsi*.

Ora come la libertà è per sè stessa un concetto negativo, così anche l'eguaglianza intesa come una relazione matematica cade nel materialismo e nell'inorganico, mentre nei reggimenti civili si va alla ricerca dell'ordine e dell'armonia.

La fratellanza, poi, o si intende nel solo senso possibile, cioè cristiano e allora si risolve nell'uguaglianza, o altrimenti non à alcun significato di universalità, che è quello che interessa riguardo alla vita civile dei popoli.

In tal modo il concetto di democrazia come è comunemente inteso resta demolito, essendo la vera politica realizzazione del regno dello spirito. E poichè il regno dello spirito è per sua natura aristocratico nessun diritto può far valere il principio quantitativo, che è la democrazia atomisticamente intesa.

Perciò il Gioberti, nell'« *Introduzione allo studio della filosofia* » dichiara « irragionevole il sistema della signoria popolare, che a dispetto della natura, agguaglia tutti i cervelli umani e sottopone alla balia capricciosa o violenta della moltitudine l'arte più rilevante e è la democrazia atomisticamente intesa.

Ma per democrazia non è vero che bisogna intendere questa tendenza all'annullamento dei valori spirituali.

Le nazioni, come afferma il Gioberti, (1) non sono semplici aggregati, ma organici componimenti, dotati di un centro vitale, nè più nè meno degli individui. L'anima di un popolo consta di due elementi; l'uno proprio subiettivo, particolare, che forma il suo genio

(1) GIOBERTI: *Introduzione allo studio della filosofia*, III, 78.

nazionale, la sua personalità politica e si concretizza nella *unità governativa*; l'altro comune, obiettivo, universale, da cui risulta l'umanità di esso popolo e la sua colleganza con tutta la specie.

La democrazia è predominio del popolo, ma nel popolo occorre distinguere la moltitudine e l'ingegno. La moltitudine è intuito, sentimento: in essa il pensiero del popolo è disperso, nell'ingegno è individuato. La moltitudine è somma, potenza, come la chiama il Gioberti contrapponendola all'atto, che è l'ingegno. Quindi la vera nazionalità si à quando riesce ad incarnarsi in uno spirito singolare. Con ciò non si vuol dire che la totalità degli uomini e dei voti sia niente, perchè senza di essa non si dà nazione e vera democrazia, ma il numero deve essere organato, cioè unificato. E come il mondo senza Dio è un mondo senza Idea, così la moltitudine senza mente riesce alla barbarie. E il Vico storicamente à identificato nella sua *Scienza Nuova* tali periodi di barbarie.

Affermata la signoria dell'ingegno ne discende che la sovranità è il principio necessario al reggimento dei popoli. Le forme politiche possono variare, ma in nessuna di esse può mancare il principio della sovranità. I fautori della sovranità del popolo, à scritto il Gioberti nell'*Introduzione*, affermando che i sudditi creano il sovrano traducono a civil corollario la sentenza speculativa del panteista affermando che l'esistente crea l'ente in lui trasformandosi. I fautori del dispotismo, concentrando irrevocabilmente la signoria in uno o pochi individui e disdicendole il potere di allargarsi e diffondersi successivamente, secondo i progressi della cultura, per le varie parti della nazione, asseriscono in sostanza che l'esistente non dee ritornare all'ente. Così gli uni travolgono il primo e gli altri negano il secondo ciclo produttivo.

Secondo il Gioberti, invece, nella superiorità dell'ente sull'esistente consiste la radice della sovranità: ma questa superiorità non si intende se non in relazione all'esistente. Così lo Stato non esprime una coscienza astratta, ma personale: la personalità importa l'unità dell'universalità e della molteplicità.

Solo così può essere intesa la democrazia, che è forza di popolo

concretata nell'unità creativa. In tal modo concepita la politica, ossia lo Stato, non esclude alcuna realtà civile, alcuna parte di popolo, chè anzi se qualche parte rimuovesse da sè si indebolirebbe e potrebbe perdersi.

Siamo così alla dialettica della storia dei popoli.

La politica non può pensarsi quale mera unità collettiva formata dalla somma degli individui. Nell'unità collettiva non si può evitare che le classi, i gruppi, gli interessi, i pensieri e i costumi cozzino fra di loro, eppure bisogna disciplinare le lotte, impedire i conflitti perchè non riescano a dissolvere l'aggregato sociale. Tale dissgregazione si può evitare soltanto per mezzo di quell'unità che non può essere nessuna delle parti, così come il corpo umano è un tutto composto di varie membra. Quindi è che ogni gruppo, ogni individuo è popolo, ma nessun gruppo come nessun individuo può pretendere di rappresentare il popolo: il popolo è in tutti, ma i tutti non sono il popolo. Perciò non sono vere democrazie quelle nelle quali l'interesse individuale à il predominio sull'interesse universale.

L'ingegno che si accentra nell'organismo politico per far rifluire nelle sparse individualità la vita del tutto e per far sì che tutti cospirino ad un fine non resta staccato dagli individui e dai gruppi se riesce ad esprimere come atto concreto di spiritualità civile ciò che nelle moltitudini esiste in forma indeterminata come istinto e sentimento. Altrimenti si riesce ad un materialismo politico. La vita dell'ingegno e la vita della moltitudine debbono formare una sola vita, una sola sostanza etica.

L'organismo politico nel quale l'ingegno si accentra perchè possa svilupparsi deve avere una forma, cioè a dire una costituzione, ma non si può indagare astrattamente quale sia la miglior forma di governo.

Ogni popolo, ogni nazione ànno una fisionomia propria, che costituisce quello spirito nazionale al quale vano sarebbe adattare come una veste una costituzione che non sia la loro, cioè quella che si è venuta formando o si va formando nel loro sviluppo. Pure il Gioberti riconosce che coloro che all'inizio del risorgimento italia-

no volevano la monarchia come il governo più appropriato non avevano tutti i torti. Del resto il concetto di forma come insegna Aristotile esprime l'idea o l'essenza intrinseca delle cose e invece da molti si considera la forma dello Stato come un modo di essere estrinseco, accidentale.

La forma di governo per il Gioberti consiste nella dialettica per la quale ogni governo riesce ad armonizzare con tutti i componenti del corpo sociale. Quindi importa che il governo sia una totalità vivente che pur distinguendosi in tanti organi, conservi la sua personalità, che consiste nella sua attualità.

Peraltro il Gioberti è l'assertore nel *Rinnovamento* di uno dei più grandi principii politico-giuridici e cioè che *la capacità universalmente è misura del diritto e ivi in radice è il potere legittimo dove alberga la mente atta ad esercitarlo.*

39. — E' interessante vedere a quali conclusioni perviene un esimio giurista quale è l'Orlando, il quale à studiato il medesimo problema di qualificare e di spiegare la forza che determina fra i consociati il vincolo di soggezione politica. Egli riassume i varii sistemi escogitati in tre idee, che l'origine dello Stato riconoscono o nella forza o nel contratto o nell'organismo.

Nessuna di queste tre teoriche, egli rileva, rappresenta un progresso rispetto alle altre come ordine successivo nel tempo, tutte e tre essendo apparse all'uomo sotto forma di risoluzione del grande problema dello Stato fin da quando il pensiero greco affrontò quel problema per la prima volta. Secondo l'Orlando le tre forze coesistono. Ma egli finisce con l'osservare che « a fondare e a sorreggere l'autorità sovrana non basterebbero nè la superiorità di mezzi materiali e spirituali, nè la illuminata e cosciente convinzione, ma che, soprattutto, occorre ed è decisiva la virtù di quel *sentimento misterioso e complesso*, che per sottili e indissolubili legami stringe l'uomo alla propria gente ed alla propria terra e determina una infrangibile solidarietà col gruppo sociale e con l'ordinamento necessario all'esistenza di esso: di quel sentimento che « natura pose » e che,

discendendo nel cuore delle moltitudini, determina quella fede e quell'entusiasmo onde appunto, nella storia, rifulgono le grandi opere collettive » (1).

Ma allora se onestamente si confessa che non si può giustificare lo Stato se non per virtù di un *sentimento misterioso*, si apre la porta alla metafisica, che, del resto, Dante aveva definita la prima scienza.

(1) ORLANDO: *Note alla Dottrina generale dello Stato di Jellinek*, citato, p. 712 e segg.

CAPITOLO III.

Concetto giuridico dello Stato

- 40. — Lo Stato subietto di diritto
- 41. — L'unità e i fini dello Stato.
- 42. — Il fine attribuito dal Montesquieu allo Stato liberale.
- 43. — Il fine dello Stato corporativo.
- 44. — La funzione di governo dello Stato.
- 45. — L'unità dello Stato e la funzione di governo.
- 46. — Autonomia della funzione di governo,
- 47. — La funzione di governo come coordinatrice delle altre funzioni e realizzatrice dell'unità dello Stato.
- 48. — La funzione di governo e il fine dello Stato.
- 49. — La funzione di governo come funzione permanente.
- 50. — La funzione di governo nello Stato corporativo.
- 51. — La funzione di governo e il principio corporativo.
- 52. — Il Capo del governo organo della funzione corporativa.

40. — Giuridicamente lo Stato si concepisce come *subietto di diritto*: come tale esso ci fornisce il concetto della *corporazione di massima dimensione*.

Il sostrato della corporazione è sempre costituito di uomini formanti una unità di associazione, della quale la volontà direttiva viene assicurata mediante i membri dell'associazione stessa: esempio tipico la *polis* romana, la volontà direttrice della quale viene assicurata mediante tre elementi: il senato, i consoli, il popolo.

Il concetto della corporazione è un concetto puramente giuridico, al quale non corrisponde nulla di obiettivamente percepibile nel mondo reale, come nulla di obiettivamente percepibile corrisponde al concetto di Stato, giusta quanto innanzi si è detto.

Si tratta di una forma di sintesi giuridica per esprimere le relazioni giuridiche della unità di associazione e i rapporti con l'ordinamento giuridico.

Quando, pertanto, si attribuisce allo Stato personalità giuridica non si effettua una finzione perchè personalità in senso giuridico equivale a subietto di diritto, cioè a individualità singola o collettiva considerata in relazione con l'ordinamento giuridico.

Si può, quindi, accettare la definizione tradizionale dello Stato dicendo che lo *Stato* è la *corporazione di un popolo con sede fissa dotata di un potere di dominazione originario*.

41. — L'unità dello Stato liberale è fondata sulla pluralità di organi costituzionali, che esplicano le funzioni della collettività organizzata per il raggiungimento dei fini dello Stato.

Gli organi costituzionali dello Stato liberale sono autonomi e indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni: donde la teoria della divisione dei poteri che è essenziale per comprendere la struttura costituzionale dello Stato moderno dall'800 alla nascita dello Stato corporativo.

Sono note le critiche a tale teoria elaborata dal Montesquieu.

Si è osservato innanzi tutto che il potere dello Stato è uno in virtù appunto della sua unità subiettiva: quindi non di poteri sono investiti gli organi costituzionali ma di funzioni.

Si è osservato ancora che concepire pari e indipendenti i poteri dà origine a inconvenienti gravi per la vita stessa dello Stato.

Comunque, ai fini di quell'unità che si considera come il punto di arrivo dello Stato moderno, si è sempre posta la necessità di un organo che svolga una funzione coordinatrice delle funzioni fondamentali affidate agli organi costituzionali. Perchè solo così è possibile realizzare permanentemente l'unità dello Stato prevenendo o risolvendo i conflitti costituzionali per permettere che la volontà dominante dello Stato non venga mai meno.

Ma per risolvere questo arduo problema, che è poi il problema della centralizzazione volitiva dello Stato, è indispensabile conoscere quale è il fine assegnato allo Stato.

42. — Il Montesquieu nella sua opera « *Esprit des lois* » (lib. XII, cap. VII) aveva espressamente avvertito che non era possibile far ricorso all'ordinamento da lui vagheggiato qualora si fosse assegnato come fine allo Stato la potenza dello Stato stesso e non la pura e semplice tutela della libertà dei cittadini.

43. — Per il tipo di Stato fascista, che si assegna come scopo la potenza della Nazione, l'ordinamento costituzionale vagheggiato dal Montesquieu, e seguendo la sua teoria realizzato nel tipo dello Stato moderno, deve essere respinto.

Valga tale autentico richiamo come argomento efficiente nei confronti di coloro che persistono nel volere applicare allo Stato fa-

scista i medesimi principii elaborati per un tutt'altro tipo di Stato e che lo stesso enunciatore riconosceva inapplicabili appena appena fosse mutato il fine dello Stato.

Che il fine dello Stato fascista è diverso da quello dello Stato liberale è difficilmente oppugnabile.

La costituzione più moderna degli Stati liberali, quella degli Stati Uniti d'America, viene così sintetizzata dal Tribunale supremo di quell'Unione: « Lo Stato è un corpo di persone libere, unite insieme dal comune beneficio di godere pacificamente ciò che è di loro pertinenza e di fare giustizia agli altri » (1).

Lo Stato fascista, invece — nuovo tipo di Stato — è la realizzazione integrale della Nazione italiana, considerata come una unità morale, politica ed economica avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono: donde si ricava, come è dimostrato dal complesso di tutta l'attività statale, che il fine dello Stato corporativo è « la potenza della Nazione » (2).

44. — Non si può pensare uno Stato senza la funzione di governo dello Stato stesso. Nello Stato liberale l'esplicazione della funzione di governo assume una speciale rilevanza giuridica data la struttura costituzionale impressa allo Stato secondo la teoria della divisione dei poteri. Tale struttura importa: la coesistenza di più organi sovrani, indipendenti, autonomi e disposti fra loro in condizione di parità; la specificazione di funzioni secondo il contenuto intrinseco degli atti in cui si concretano e l'attribuzione di ciascuna di tali funzioni così specificate alla competenza normale di uno o più di quegli organi.

La funzione di governo, secondo la dottrina che à come oggetto lo Stato moderno, è considerata come un ramo della fun-

(1) HOLLAND: *The elements of Jurisprudence*, Oxford, 1886.

(2) Cfr. 1^a e 2^a dichiarazione della Carta del lavoro italiana emanata il 21 aprile 1927.

zione esecutiva, l'altro restando costituito dalla funzione amministrativa (1).

La giustificazione di tale considerazione si trae dalle stesse costituzioni moderne che attribuiscono al Capo del potere esecutivo alcuni atti che si presentano con aspetto diverso da quello proprio degli altri atti che rientrano nella sua specifica competenza.

Ma la funzione di governo, esaminata in sè stessa, non appartiene più al potere esecutivo di quanto non possa appartenere a quello legislativo: questi essendo i due poteri che storicamente si sono contesa la funzione del governo dello Stato.

Non si può parlare di appartenenza all'uno o all'altro dei tradizionali poteri nè dal punto di vista del contenuto materiale della funzione di governo, che, per la sua stessa natura non può essere contenuta dentro i limiti di un solo di quei poteri, nè da quello subiettivo perchè mancano elementi per poter stabilire, in modo obiettivo, a quale dei poteri tradizionali dello Stato sia da attribuire la funzione di governo.

45. — Occorre, quindi, cercare di individuare obiettivamente la funzione di governo. Per far ciò bisogna risalire al concetto dell'unità dello Stato.

Come abbiamo precedentemente esposto tale unità è di essenza spirituale, prodotta da una pluralità di voleri fusa in una volontà unica dominatrice, che si pone come volere di un ente distinto dagli elementi che lo compongono, dotato di personalità.

Il carattere stesso della personalità statale, non fittizia come quella di tutti i soggetti coscienti e razionali, importa che lo Stato operi secondo i suoi fini: l'unità dello Stato essendo unità teleologica.

L'unità dello Stato esige che lo Stato, come individualità, nello svolgimento della sua attività, che è continua, come quella

(1) Cfr. RANELLETTI: *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, 1902, vol. I, p. 324. Cfr. anche ROMANO: *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1928, p. 107-291.

di tutte le soggettività spirituali, si renda continuamente consapevole della destinazione e degli effetti della sua azione.

E' la necessità della persistenza della sua unità che esige ciò, perchè appena quell'unità è compromessa è compromesso lo Stato nel suo essere stesso e quindi nel suo dovere essere.

Prima e fondamentale funzione dello Stato è, pertanto, quella diretta a mantenere salda la propria unità che risulta di vari elementi in continuo movimento, il quale deve essere disciplinato, ma non ostacolato o arrestato. Questa unità deve essere mantenuta e integrata incessantemente all'interno per potersi affermare all'esterno di fronte alle altre unità statali. Perchè lo Stato possa svolgere la sua azione di subietto unitario cosciente dei suoi fini occorre che ogni sua funzione sia svolta sempre per l'esplicazione della sua unità come effetto della sintesi delle varie esigenze collettive, considerate da un punto di vista generale e superiore, che supera i particolari punti di vista dai quali le esigenze stesse possono essere valutate; sintesi che non deve lasciare residui nella vita dello Stato nella sua ampiezza universale, così all'interno come all'esterno, e che deve realizzarsi di volta in volta nell'attività pratica, quotidiana della vita dello Stato in ogni suo atto, così quando si autorizza un impianto industriale, come quando si dichiara una guerra che decide delle sorti dello Stato stesso (1).

46. — Una tale funzione non può essere compresa da quella legislativa che è diretta alla elaborazione di norme di carattere generale che determinano in modo immediato una modificazione dell'ordinamento giuridico. Non può essere compresa nella funzione giurisdizionale, che si dirige alla attuazione di quelle norme interpretandole ed adattandole ai casi concreti. Non può essere compresa nella funzione esecutiva diretta all'attuazione dell'ammini-

(1) Cfr. per i concetti esposti nel testo: MUSSOLINI; *Scritti e discorsi*, ed. Hoepli, specialmente il vol. VIII, *Dottrina del fascismo - Idee fondamentali*.

strazione pubblica, applicando attivamente le leggi con poteri regolamentari vincolati dalle leggi stesse.

47. — La funzione del governo dello Stato come quella diretta al mantenimento costante dell'unità di esso nel suo agire molteplice e nell'indirizzare l'agire secondo i fini dello Stato stesso si sostanzia nella concreta attività di porre attivamente direttive generali per l'azione dello Stato.

Si tratta in sostanza di assumere un concreto orientamento da servire per l'azione pratica degli organi dello Stato. Non vi è dubbio che una tale attività à carattere politico; ma politico vuol dire statale.

Il fissare l'orientamento per l'azione pratica degli organi dello Stato, il determinare, il predisporre, cioè, delle direttive in tal senso, si ritiene da alcuni che non possa formare il contenuto di una funzione in senso giuridico.

Ma si è giustamente osservato (1) che occorre distinguere fra un ordinamento statale nel quale la competenza ad agire per conto dello Stato sia tutta assommata in un solo organo diretto e l'ordinamento dello Stato moderno, che à come sua caratteristica la pluralità degli organi, di cui alcuni sono considerati sovrani, dotati di autonomia e indipendenti in rapporto alla competenza assegnata e garantita dalla legge.

Nel primo caso la predestinazione delle direttive è un momento della interiore formazione della volontà dell'unico organo, che non dà luogo ad una attività giuridicamente rilevante; nel secondo, invece, la determinazione delle direttive, che à carattere politico, ossia statale, deve essere necessariamente accompagnata da una serie di facoltà, che permettano all'organo dal quale emanano, di pretendere che lo svolgimento dell'attività degli altri organi, avvenga, pur rimanendo libero nel suo atteggiamento par-

(1) Cfr. MORTATI: *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. An. Rom., Edit., 1931.

ticolare, in conformità delle esigenze supreme disposte da quelle direttive. Infatti non sarebbe possibile neppure pensare che possa mantenersi l'unità della volontà dello Stato qualora non si esplicasse in pieno la funzione, che è poi la realizzazione pratica dell'unità dello Stato, di richiamare le volontà singole raggruppandole intorno ai fini dello Stato.

In proposito afferma lo Smend che solo a tale condizione ed entro questi limiti è pensabile la pluralità degli organi dello Stato (1).

Non si può pensare al frazionamento dell'attività dello Stato nelle particolari funzioni senza la determinazione dei fini. In ogni costituzione la determinazione dei fini dello Stato precede quella delle particolari funzioni e degli organi che debbono esplicarle. Le particolari funzioni, infatti, sono dirette all'attuazione dei fini nel loro complesso. Sicchè può dirsi che ogni particolare attività di ciascun organo dello Stato, compreso il legislativo, raggiunge il suo scopo e riesce proficua per la vita dello Stato soltanto se è in armonia con tutto il sistema dei fini stessi.

Ciò che caratterizza la funzione del governo non è lo scopo di dare impulso meccanico all'attività degli organi costituzionali, ma di porre una direttiva politica unitaria e di realizzarla con atti adeguati.

48. — La funzione di governo e gli atti coi quali si attua non tanto sono diretti, pertanto, a mettere in moto le varie parti della struttura costituzionale dello Stato armonizzando le funzioni dei vari organi, quanto ad assicurare che tali funzioni si svolgano secondo una direttiva politica unitaria, attuando direttamente le decisioni necessarie ad eliminare ogni eventuale dissenso per ottenere un atteggiamento concorde, univoco, tempestivo, secondo le necessità richieste dalle determinazioni predisposte per il raggiungimento dei fini pratici cui il governo dello Stato deve essere co-

(1) SMEND: *Verfassung und Verfassungslehre*, Monaco, 1928.

stantemente diretto per il raggiungimento del fine massimo fissato nel postulato della potenza nazionale: spirituale ed economica.

Una tale finalità politica costituisce sempre e necessariamente il presupposto di ciascuno degli atti di governo, la sua caratteristica specifica, la sua causa.

La funzione di governo, così esplicita, fa acquistare ad ogni atto nel quale si concreta una qualifica che distingue l'atto di governo dai comuni provvedimenti, i quali rimangono nel campo della ordinaria funzione amministrativa senza quella particolare e distintiva rilevanza.

Il Ranelletti e il Romano nelle opere dinanzi citate fanno consistere la causa che qualifica l'atto di governo nella considerazione unitaria dell'interesse generale dello Stato nei momenti fondamentali della sua vita. Ma una tale concezione è vaga e insufficiente perchè non è dato conoscere come si determina la considerazione dell'unità dell'interesse generale.

Bisogna, invece, riconoscere nella stessa funzione di governo una autonoma capacità di determinare l'unitarietà dell'interesse dello Stato per cui l'atto viene compiuto.

Il Mortati (1) parla di creazione di tale unità, ma è da osservare che la funzione di governo è l'unica unitaria di per sé stessa fra tutte le funzioni esplicitate dagli organi dello Stato. Quindi non di creazione è da parlare, ma di attuazione di quella unitarietà di cui risulta la funzione di governo.

49. — Coloro che, fedeli alla ormai superata teoria della tripartizione dei poteri dello Stato, pongono la funzione di governo nell'ambito dell'attività di uno di essi, considerano *accidentale* la funzione di governo come da noi intesa. Ma il nuovo tipo di Stato corporativo non è concepibile senza una funzione *permanente* che tutta l'attività dello Stato consideri costantemente nella inscindibile unità dello Stato stesso e che vigili affinchè le singole funzioni dei vari organi siano sempre dominate anche nella loro par-

(1) MORTATI: *op. cit.*

ticolare esplicazione da quella considerazione di unità, che è la caratteristica essenziale e costitutiva dello Stato.

La funzione di governo e la qualifica degli atti che ne derivano si riconnettono alla questione dibattuta in dottrina e in giurisprudenza circa l'ammissibilità o meno del ricorso contenzioso contro gli atti del potere politico, senza peraltro essere ad essa necessariamente legati.

È innegabile che la funzione di governo è una forma autonoma di attività statale, ma occorre fornire un criterio unitario per identificarla.

Il Mortati (1), nell'affermare che l'unità degli atti di governo non dal loro contenuto materiale si può desumere ma dal loro scopo, osserva che il valore dello scopo nello studio delle funzioni dello Stato è per lo più oppugnato e perciò egli tenta di vincere tale oppugnatione distinguendo tra il fine ultimo della attività dello Stato costituito dal contenuto materiale del bene sociale e lo scopo che s'incorpora nell'atto di governo come suo elemento obiettivo e costante, che appare come elemento giuridicamente rilevante. Ma il Mortati non si accorge che in tal modo egli non sfugge alla critica: perchè se si ammette che lo scopo non à rilevanza nello studio delle funzioni dello Stato non è dato più distinguere fra scopo e scopo.

La verità è che non uno degli scrittori, che assumono l'irrilevanza dello scopo in uno studio giuridico, può fare a meno di riferirsi allo scopo. Lo scopo è la ragion d'essere di tutti gli organi dello Stato e delle loro funzioni: esso segna le direttive della loro attività. Studiare un organo e le sue funzioni dal lato giuridico non si può senza avere compreso e l'uno e le altre nel loro essere e nel loro movimento, cioè nella direzione verso cui debbono agire, che è lo scopo. Lo Stato è una unità di scopi e nessuno sforzo di studioso può impedire che al momento opportuno lo scopo salti fuori come il diavolello di Cartesio.

(1) MORTATI: *op. cit.*

Esempio tipico è quello dallo stesso Mortati citato quando rileva come il Duguit nel suo trattato di diritto costituzionale, dopo avere respinto il riferimento allo scopo nella distinzione delle funzioni dello Stato, ricorre ad esso per giustificare l'autonomia della giurisdizione di fronte alle altre funzioni.

La funzione di governo à per oggetto l'attività diretta alla persistente considerazione dell'unità dello Stato. Lo Stato è ente teleologico per sua natura: è pertanto impossibile pretendere che gli atti di governo possano prescindere dal contenere quella considerazione di unitarietà, che è il risultato della natura teleologica dello Stato e il movente, insieme, del persistente perseguimento di quegli scopi.

Del resto da quando esiste lo Stato esistono gli atti di governo e quindi la loro causa, che è funzione di governo. Di tale funzione il tipo di Stato corporativo à la più chiara coscienza, che permette di riconoscerne la continuità superando il carattere accidentale assunto nel tipo di Stato liberale.

Perciò la necessità di identificare l'atto di governo con una nozione obiettiva è sempre esistita anche quando se ne è ammessa la insolubilità (1) o quando si vuol lasciare al Consiglio di Stato il compito di porre, in veste di legislatore, caso per caso, l'attributo di politico ai singoli atti contro cui sia rivolto il ricorso (2). La verità è che solo assumendo come caratteristica della funzione di governo la necessità di mantenere costantemente ferma l'unità dello Stato si riesce a distinguerla dalle altre funzioni.

Ogni altra funzione dello Stato si propone in modo immediato un determinato scopo e solo indirettamente tende a realizzare l'unità dello Stato. Soltanto la funzione di governo è diretta all'azione unitaria dello Stato e perciò agisce come il principio motore di tutta l'attività statale, indicando ai varii organi le direttive e riconoscendo la conformità dei loro atti al fine unitario.

(1) SALANDRA: *La Giustizia amministrativa*, nota a pag. 808.

(2) Cfr. DE VALLES: *Sulla teoria degli atti politici*, in *Annali della Università di Macerata*, 1929.

50. — Ma questa funzione unitaria svolta dal governo dello Stato viene affermata coscientemente e costituita in modo permanente soltanto nel tipo di Stato corporativo, perchè soltanto nello Stato corporativo l'unità dello Stato assume la massima intensità e la volontà dominatrice dello Stato è sentita non come derivante da una volontà distinta dalle volontà individuali, ma come la unificazione delle diverse volontà: non come una volontà contrapposta, ma come la sintesi delle volontà individuali che alla sommità statale si raccoglie e da essa si dispiega.

51. — Pertanto la funzione di governo non è che l'attuazione al massimo grado del principio corporativo, di quel principio cioè che non prescinde mai dall'unità dello Stato.

Si può quindi definire il *principio corporativo* come l'esigenza di vita dell'unità costante dello Stato, che svolge la sua complessa attività per mezzo di organi distinti dotati di autonomia. La vita dello Stato come quella di qualsiasi subietto spirituale è diretta al raggiungimento dei suoi scopi; questi scopi lo Stato, data specialmente la complessità della vita moderna, raggiunge per mezzo di vari organi distinti, dotati di autonomia; questi per agire debbono seguire delle direttive, ma per le esigenze stesse dell'unità dello Stato tali direttive debbono essere unitarie. E poichè è legge naturale che le parti di un tutto non possono valutare disinteressatamente l'interesse del tutto, occorre un organo che espliciti la funzione di indirizzare l'interesse particolare o meglio il fine particolare al fine generale. Si rende così necessaria la soggezione degli organi distinti e autonomi a una riconosciuta gerarchia superiore.

52. — L'organo al quale è affidata la funzione dell'indirizzo unitario nel tipo di Stato corporativo è il governo dello Stato e precisamente il Capo del governo.

Il principio corporativo consiste, pertanto, nella necessità di assicurare costantemente l'unità dello Stato, riportando a tale unità

le singole funzioni degli organi dello Stato per mezzo dell'attività dell'organo di governo.

Perchè l'attività di governo possa essere riguardata giuridicamente è necessario che i singoli atti non decampino dai limiti posti dall'ordinamento giuridico.

Non vi è dubbio che ognuno di tali atti deve trovare la sua fonte nella costituzione, deve cioè essere atto esecutivo diretto della costituzione senza necessità di intervento del potere legislativo.

Tali atti per la loro natura costituiscono come la condizione del funzionamento generale dello Stato e pertanto la loro disciplina forma il contenuto primo della costituzione.

La funzione di governo, poi, così delineata, determinando la esplicazione concreta delle altre funzioni, acquista preminenza rispetto a queste. Si viene a stabilire così una gerarchia delle funzioni dello Stato. Tale concetto è proprio del tipo di Stato corporativo, mentre è del tutto estraneo alla concezione della separazione dei poteri. Vero è che il legislativo si è in seguito attribuito il posto preminente come formatore di norme generali vincolanti e i cittadini e lo Stato stesso, ma non è meno vero che avuto riguardo alla legge in senso materiale la supremazia del legislativo non si è potuta mai in pieno attuare neppure nello Stato liberale.

Vi è poi tutta una vasta attività dello Stato che non è suscettibile di formare preliminarmente oggetto dell'attività del legislativo e che sfugge, pertanto, alla supremazia di esso.

CAPITOLO IV.

Il principio corporativo e i gruppi con particolare riguardo al gruppo familiare

- 53. — L'unità esterna dello Stato.
- 54. — L'unità interna.
- 55. — Insufficienza dell'unità interna dello Stato liberale.
- 56. — Il principio corporativo non sopprime la libertà.
- 57. — Carattere di universalità del principio corporativo.
- 58. — Il fenomeno delle unità.
- 59. — Applicazione giuridica del principio corporativo ai gruppi, limiti, esempio: la famiglia.
- 60. — La famiglia come rivelazione del principio universale ed eterno che presiede all'organizzazione della vita civile dei popoli.
- 61. — La famiglia come gruppo fondamentale dei popoli civili.
- 62. — La famiglia nello Stato corporativo.
- 63. — Le associazioni familiari qualificate, e l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia.
- 64. — L'Opera nazionale per gli orfani di guerra.
- 65. — Parificazione di trattamento alle famiglie dei caduti e ai combattenti per la causa della rivoluzione fascista.

53. — Abbiamo considerato il tipo di Stato corporativo come la corporazione di massima dimensione, risultante delle associazioni, dei gruppi, delle istituzioni nei quali si enuclea tutta la società in modo che si realizzi l'unità dello Stato secondo l'intensa espressione mussoliniana: « tutto nello Stato, nulla fuori dello Stato e soprattutto nulla contro lo Stato ».

Il moto di formazione storica dello Stato liberale, come si è più volte rilevato, è diretto verso l'unità dello Stato. Ma tale unità che si riteneva realizzata nello Stato moderno, in effetti non si era raggiunta proprio per il principio liberale, che impedisce la sostanziale formazione dell'unità. Il processo verso l'unità dello Stato riprende con moto intenso e accelerato dalla guerra mondiale in poi come un bisogno dei popoli. Tale bisogno agisce in due sensi: dall'esteriore come attrazione degli elementi omogenei che la pace di Versailles aveva distaccato materialmente; dall'interno come saldatura compatta dell'unità strutturale dello Stato.

Del primo senso, che à carattere strettamente sociologico e politico e del quale l'esempio più vivo e recente è dato dalla formazione dello Stato tedesco, non ci occupiamo in questo studio.

Il nostro esame è limitato al movimento interno diretto alla realizzazione dell'unità dello Stato.

54. — Tale processo, che è una innegabile realtà, è una riprova del nostro assunto, che, cioè, la unità alla quale era pervenuto lo Stato liberale non era compiuta. Perciò solo sarebbe già più che legittimata la trasformazione ulteriore dello Stato

moderno nel nuovo tipo di Stato corporativo, che quella unità vuole conseguire. E come la formazione unitaria dello Stato moderno fu ispirata al tipo classico dello Stato unitario quale fu il romano, così è naturale che il tipo di Stato corporativo si ispiri sempre al tipo di Stato più perfetto che la storia ci mostra e cioè lo Stato romano.

55. — Il moto verso l'unità dello Stato liberale ubbidiva, come tutti i movimenti, ad un principio. Questo principio era quello della libertà individuale. Principio politico, naturalmente, perchè politico vuol dire statale. E per gli Stati il fenomeno giuridico è un aspetto qualificato della politica. Nello Stato moderno l'unità si raggiungeva ubbidendo al principio liberale considerato in funzione dell'individuo.

Di qui nasce il contrasto insanabile della struttura dello Stato moderno il quale è dominato da due tendenze opposte: il moto verso l'unità che è centripeto e il principio liberale che è moto centrifugo.

Quindi lo Stato moderno à raggiunto una unità formale, che non è riuscita a ridurre ad unità la società atomica, che, in nome del principio liberale, à potuto nelle sue parti contrapporsi allo Stato.

Il principio unitario, perciò, non valeva per le parti. Ma non valeva neanche per il tutto in quanto la struttura costituzionale stessa dello Stato si è presentata partita in vari poteri, dei quali uno, ripetendo la sua origine dalla società atomica, à riprodotto, in seno a quella che doveva essere l'unità dello Stato per eccellenza, il principio liberale nella forma più pericolosa riuscendo a paralizzare spesso l'azione dello Stato nella sua medesima espressione sovrana.

56. — Il *principio corporativo* è il contrapposto del principio liberale, non nel senso di sopprimere la libertà, ma nel senso anzi di utilizzare la libertà individuale verso la formazione della

unità dello Stato. Partendo dalla inoppugnabile osservazione che gli individui liberamente si organizzano in gruppi, che la società risulta di gruppi e che lo Stato è la massima organizzazione unitaria corporativa dotata di volontà dominante, non si può fare a meno di osservare che l'organizzazione sociale è basata sul principio della solidarietà, la quale è un bisogno dell'individuo, che è nell'impossibilità di soddisfare da solo alle sue necessità.

Il movimento dell'individuo è, pertanto, verso l'associazione, cioè verso l'unità che dalla più piccola, primordiale e necessaria, ossia dalla società familiare, sale alla massima, rappresentata dallo Stato, non meno necessaria di quella familiare.

57. — Questa tendenza dello spirito verso la collaborazione umana, con senso di consapevole solidarietà da forme semplici a forme sempre più complesse e più vaste fino alla massima statale e più in là ancora alla comunità degli Stati, si afferma come un ideale a carattere universale.

Questo è il principio corporativo nella sua accezione più lata.

Esso è principio etico in quanto tende al perfezionamento individuale; è principio di collaborazione fra individui e gruppi in quanto gli obiettivi dei singoli e dei gruppi sono integrativi; è principio di autorità sovrana in quanto presiede alla formazione di un corpo dotato di una volontà superiore e dominante quella dei singoli; è principio di gerarchia in quanto attribuisce ad un organo la funzione direttiva e coordinatrice delle funzioni degli altri organi dello Stato; è principio di responsabilità in quanto del proprio agire bisogna avere piena coscienza, producendo conseguenze di cui si risponde; è principio di libertà individuale, libero essendo l'individuo di scegliere l'attività alla quale dedicarsi e quindi il gruppo del quale far parte; di libertà del gruppo che è riunione di spontanee e volontarie energie del corpo sociale; principio di libertà dello Stato, che deve esser libero come tale di determinarsi così all'interno, come all'esterno.

Dato il carattere di universalità del principio corporativo esso

deve valere e vale per tutta la società e non soltanto per una parte di essa.

La tendenza, invece, della dottrina è di restringerlo al campo della organizzazione sindacale e corporativa. Vero è che tale campo comprende una vastissima zona sociale, ma non comprende tuttavia la società intera.

Ora restringere il principio corporativo, che è di portata universale, alla rappresentanza degli interessi collettivi di categoria non sembra giustificato. La rappresentanza degli interessi collettivi di categoria può essere disposta in funzione del principio corporativo ma non esaurisce il principio stesso. Allo stesso modo la rappresentanza politica del corpo elettorale non esauriva il principio liberale.

Mostra di avere un concetto più largo del principio corporativo il Mazzoni (1), il quale accenna alla espansione di tale principio riguardo al diritto amministrativo, al diritto costituzionale e al diritto commerciale.

La verità è che come il principio liberale investiva tutto l'ordinamento giuridico dello Stato moderno, così il principio corporativo investe tutto l'ordinamento giuridico dello Stato corporativo.

Il fatto che il principio corporativo dalla sua sfera universale primieramente etica sia stato condensato giuridicamente nel vasto campo dell'organizzazione delle associazioni professionali e delle corporazioni, fenomeno storicamente spiegabile, non autorizza a fermarlo in questa sola sede, che, del resto, à già superata penetrando in altri campi del diritto, dove colla sua forza espansiva è destinato a penetrare sempre più.

Se così non fosse non sarebbe affatto giustificato dare al nuovo tipo di Stato l'appellativo di corporativo.

Ora non è difficile dimostrare che il principio corporativo si è

(1) MAZZONI: *Il principio corporativo come principio di trasformazione dell'ordinamento giuridico italiano*, in « Archivio di Studi corporativi », fasc. II, 1937.

già realizzato giuridicamente dove più e dove meno intensamente in tutto l'ordinamento dello Stato.

58. — Nell'interno dello Stato esistono ed agiscono dei gruppi che si organizzano in unità (1). Entro la grande unità dello Stato si trovano altre unità minori.

Tutti i gruppi si riducono ad unità per il principio corporativo della omogeneità e della solidarietà.

Legge universale è questa che anche le scienze fisiche riscontrano nella formazione dei corpi.

Nella società umana il principio corporativo riduce la molteplicità delle volontà che costituiscono il gruppo a volontà unica, per mezzo della quale il gruppo può raggiungere i suoi scopi, che sono scopi dell'unità.

Tale volontà unitaria si ottiene per mezzo dell'organizzazione del gruppo, dalla quale risulta l'organo che quella volontà unitaria esprime e il gruppo rappresenta.

Questa rappresentanza, a seconda dell'organizzazione dalla quale risulta, si suole distinguere in rappresentanza di interesse e rappresentanza di volontà. Sulla natura della rappresentanza dei gruppi vive sono le dispute accese in dottrina, specialmente su quella della rappresentanza delle associazioni professionali come disposta dalla legge 3 aprile 1926 (2).

In genere è da osservare che nella rappresentanza dei gruppi sociali, specie di quelli che hanno rilievo pubblicistico, l'interesse che viene rappresentato non può essere che quello del gruppo e non quello dei singoli, che in sè considerato non coincide con quello unitario, altrimenti non si comprenderebbe la stessa formazione unitaria del gruppo basata sulla solidarietà. L'interesse del singolo, conside-

(1) Cfr. lo studio di S. Martino *I gruppi sociali e lo Stato*, ed. « Il Diritto del lavoro », 1937, nel quale il movimento politico-sociale del dopo guerra nei vari Stati viene esaminato seguendo un sistema unitario, che dà pregio al lavoro.

(2) Cfr. BARASSI: *Diritto sindacale e corporativo*, Giuffrè, Milano, 1934, p. 170-177 e 252 e segg.

rato in sè, è, in uno stato almeno primordiale, in contrasto con quello del gruppo, che ne esige la subordinazione e qualche volta il sacrificio. L'equivoco dell'interesse è nato dall'aver trasferito di peso il concetto contrattuale dal campo individuale a quello sociale. Il singolo quando contratta cerca una utilità, ma il gruppo quando agisce non cerca che il raggiungimento degli scopi per cui si è formata l'unità.

L'organo che rappresenta il gruppo non agisce in funzione degli interessi dei singoli nella loro considerazione egoistica, ma per la realizzazione degli scopi che il gruppo costituendosi in unità si è proposti. Che lo scopo del gruppo riguarda gli interessi dei singoli, è fuor di dubbio, ma il modo come questi interessi vengono considerati, se immediatamente o a lunga scadenza, la identificazione del contenuto stesso di questa espressione che può essere costituito di idealità che si risolvono in sacrifici, tutto ciò è determinato dallo scopo che il gruppo si propone e viene chiarendosi nel movimento verso il raggiungimento dello scopo.

Il sindacato professionale, per esempio, à fra i suoi fini il regolamento dei rapporti di lavoro, ma tale regolamento, dati i fini assegnati al sindacato giuridicamente riconosciuto, può produrre un aumento come può produrre una diminuzione di salari. Un istituto di cultura si propone principalmente la divulgazione della cultura stessa e per il raggiungimento di tale scopo impone generalmente à come prezzo la via dei componenti.

Una formazione guerriera di volontari si propone uno scopo che ha come prezzo la vita dei componenti.

Dunque l'organo che rappresenta il gruppo rappresenta la volontà unitaria diretta al raggiungimento degli scopi del gruppo.

L'unità, pertanto, trascende le parti e i loro interessi egoistici verso lo scopo.

Tutte le unità sociali sono unità di scopo e spesso avviene che le volontà delle parti, se sono valse a costituire l'unità, non hanno più potere di scomporla.

Così avviene per il sindacato giuridicamente riconosciuto.

Così avviene per la famiglia. E anche dove il divorzio è ammesso vi sono vincoli familiari come quelli dei figli che non è più umanamente possibile sciogliere.

Ora se lo Stato che è la più grande unità è essa stessa una unità di scopo, che abbraccia tutta la società, anche le unità minori, per il fatto stesso che raggiungono il loro scopo entro l'unità maggiore, sono necessariamente legate e condizionate dallo Stato: il loro scopo non può sorpassare quello dello Stato ed è da questo condizionato. I fini, quindi, delle unità minori sono legate direttamente o indirettamente a quelli dello Stato.

Il principio corporativo è quello che regge la formazione e la persistenza delle unità sociali.

Esso, come abbiamo detto avanti, è a due dimensioni: una regge l'unità interna dei gruppi e raggiunge il massimo di intensità nell'unità statale, l'altra riporta tutte le unità di scopo minori alla unità di scopo massima che è lo Stato e raggiunge l'effetto della più intensa adesione dei gruppi sociali fra di loro e della persistente convergenza degli scopi minori al fine dello Stato.

È bene, pertanto, rilevare, sia pure sinteticamente il trattamento fatto fin dallo Stato antico al gruppo sociale inteso nel senso più lato.

Nel diritto romano il gruppo collettivo aveva rilievo giuridico col nome di *universitas*, *corporatio*, *collegium*.

Il Serafini nelle note all'opera di Arndts, rileva che la voce *corporatio* si trova nella Nov. di Severo II. *Corpus* era usato già nel linguaggio classico ad indicare l'associazione e nelle fonti posteriori del diritto si adopera spesso la parola *corporati* ad indicare i membri. *Collegia, quorum corpus senatusconsultis atque constitutionibus divalibus confirmatum est... quibus permissum est corpus habere, collegii, societatis, sive cuiusque alterius eorum nomine* (L. 1, § 7, D.).

I romani distinguevano le corporazioni in *publicae* e *privatae*.

(1) ARNDTS: *Le Pandette*, Bologna, 1883, pagg. 139 e segg.

Solo queste ultime possono avere per scopo il vantaggio dei singoli membri. Sarebbero enti collettivi di tal sorta, scrive il Serafini, le moderne società anonime. Anche presso i Romani esistevano associazioni commerciali ed industriali simili alle moderne società anonime come le *societates publicanorum, aurifodinarum, argentifodinarum, salinarum*. Vi sono tuttavia molti dispareri circa la natura intima di quelle associazioni dei Romani (1). Secondo il Wächter tali associazioni se avevano ottenuto il legale riconoscimento erano vere persone giuridiche e se non l'avevano ottenuto erano *collegia illicita*.

La corporazione nasce dall'unirsi di più persone per uno scopo comune in un sol tutto quale soggetto di diritti diverso e distinto dai membri di cui risulta. L'uomo pel solo fatto della sua materiale esistenza à la capacità di diritto. A quel segno visibile che è l'apparizione corporea dell'uomo ogni giudice conosce senz'altro i diritti che deve proteggere. Ma quando la capacità naturale dell'uomo viene estesa ad un essere ideale quel segno visibile manca ed è perciò necessario che vi supplisca la volontà del potere sovrano, che è l'unica che possa creare subietti giuridici ideali, ossia non naturali. E come può crearli è logico che può modificarli o sopprimerli, secondo che il bene della società lo esige.

Nessuna associazione può avere la qualità di persona, senza che questa qualità venga riconosciuta dallo Stato, sia mediante una legge generale come avviene per le provincie e i comuni, sia mediante disposizioni speciali.

Si tratta di un principio che rimonta al diritto romano: *neque societas neque collegium neque huiusmodi corpus passim omnibus habere conceditur; nam et legibus et senatusconsultis et principibus constitutionibus ea res coercitur*. (L. 1. D. h. t. 3, 4).

Perciò tranne le corporazioni fondate dallo Stato o quelle che come i comuni ne formano come un membro, tutte le altre e le private in ispecie non possono avere la personalità giuridica se non

(1) Cfr. COHN: *Diritto di associazione presso i Romani*, 1873.

per via di speciale autorizzazione governativa. Ogni persona giuridica è una creazione della legge, determinata per ragioni di pubblico bene e perciò non può che operare nei limiti dello Stato.

Le differenze principali che passano fra le corporazioni e le semplici società si possono così riassumere. Nelle società lo scopo comune è del tutto subordinato agli scopi privati dei singoli soci. Nelle corporazioni, invece, predomina lo scopo comune. Nelle società il singolo non si priva interamente e definitivamente dei beni, che egli conferisce nella società: da proprietario esclusivo che era ne diventa comproprietario: ossia egli conserva una quota parte di ciò che era tutto suo e a sua volta acquista una parte di ciò che prima spettava per intero agli altri soci ed ora è bene comune di tutti i compartecipi. Di questo patrimonio comune può chiedersi la divisione.

Tutto il contrario avviene nella corporazione dove il singolo si spropria interamente di quello che contribuisce; quanto viene conferito dai singoli membri e tutti gli acquisti spettano alla corporazione, della quale formano il patrimonio, che non appartiene nè in tutto, nè in parte ai singoli membri. E poichè questi non hanno alcuna comproprietà del patrimonio della corporazione così non possono chiederne la divisione.

Sciogliendosi la società il patrimonio sociale si divide fra i soci; sciogliendosi una corporazione vera e propria, ossia pubblica, il patrimonio diventa di regola bene vacante e passa allo Stato. Si dice di regola perchè lo Stato può destinare i beni di una corporazione soppressa a scopi analoghi a quelli che avevano prima. Un esempio di tale disposizione si trova nel più recente diritto italiano e precisamente nel r. d. 1° luglio 1926, n. 1130, dove nell'art. 20 si stabilisce che il patrimonio di una associazione sindacale, giuridicamente riconosciuta, in caso di scioglimento o di revoca del riconoscimento, viene devoluto all'associazione di grado superiore da cui l'associazione dipende e, in mancanza, a scopi di assistenza, di istruzione e di educazione a vantaggio delle stesse categorie di datori di lavoro e di lavoratori per cui l'associazione era costituita.

È da notare che nel diritto corporativo italiano la parola corporazione è stata utilizzata per indicare un organo specifico dello Stato che serve a collegare varie associazioni sindacali per l'esplicazione di quelle funzioni di carattere economico previste nella legge costitutiva di esse 5 febbraio 1934, n. 163.

Ma con ciò non si è distrutta tutta l'elaborazione dottrinarina attorno alla figura della corporazione, nella quale, da questo punto di vista, rientra l'associazione sindacale giuridicamente riconosciuta secondo il sistema corporativo fascista.

L'elaborazione dottrinarina sulla corporazione à mantenuto sempre vivo il principio della assoluta dominazione delle corporazioni da parte dello Stato.

E a questo principio si riallaccia lo Stato corporativo nel quale, pur permanendo la distinzione fra corporazioni pubbliche e private, data la stretta solidarietà che esiste fra tutte le parti dello Stato, concepito come unità sul tipo di quello romano, non si consente al carattere privato degli enti collettivi di disconoscere per un solo istante il fine dello Stato e la sua supremazia. Per cui tutte le volte che un fine privato contrasta con quello dello Stato, questo esercita il suo diritto, che è anche dovere, di impedire una simile deformazione del concetto dell'unità del complesso aggregato sociale, disponendo le necessarie modificazioni dell'ente e, occorrendo, addirittura la soppressione di esso.

E sarebbe un non senso parlare di fronte a personalità giuridiche ideali di *jus* quesito all'esistenza, perchè esse desumono tutta la loro esistenza dallo Stato. Questo come à riconosciuto così può distruggere enti siffatti, tanto più poi può imporre loro delle obbligazioni, anche se si trattasse di modificare la legge di fondazione e di agire contrariamente alla volontà dell'istitutore.

Ma questa concezione strettamente unitaria dello Stato romano si era venuta disfacendo lungo tutto il periodo che segue alla sua caduta e quando se ne inizia il processo di ricostruzione il protagonista vero non è più tanto lo Stato quanto l'individuo.

59. — Occorre ora esaminare il principio corporativo in relazione a gruppi determinati.

L'applicazione più vasta e appariscente si è avuta nei gruppi professionali.

Non ci occupiamo in questo lavoro dei gruppi professionali, nè delle corporazioni, perchè in questo campo non vi è discussione sull'efficienza del principio corporativo, mentre lo scopo del presente studio è appunto quello di dimostrare che il principio corporativo per la sua universalità opera in tutti i campi e in tutti i gruppi e non soltanto nel campo economico e nei gruppi sindacali.

Scegliamo, quindi, un gruppo fuori di quelli professionali ed economici, gruppo fondamentale, nel quale anche giuridicamente si realizza il principio corporativo. Questo gruppo è la famiglia e valga come esempio non potendo, in un breve studio, passare in rassegna tutti i gruppi sociali.

Agli altri gruppi e alle altre istituzioni, tuttavia, accenniamo quando parleremo della seconda dimensione del principio corporativo, cioè del collegamento di tutti i gruppi per mezzo del Capo del governo, che è l'organo della funzione realizzatrice della unità dello Stato.

La famiglia costituisce il primordiale e fondamentale gruppo sociale.

Dalla coesione della famiglia e dal modo come si attua l'unità di tale gruppo si può facilmente giudicare della coesione e della unità dello Stato.

Lo studio della famiglia ci dimostra che il fondamento del principio corporativo non è l'economia e tanto meno l'interesse nella sua concezione utilitaristica, ma è un principio di omogeneità e di solidarietà di natura fondamentalmente civile e religiosa (1).

Il fatto che il principio corporativo si riscontra nei fenomeni economici è soltanto prova della sua universalità. La sua intensa applicazione al campo sindacale ed economico fatta dallo Stato fa-

(1) Cfr. FANELLI: *Saggi sul corporativismo*, ed. « Secolo Fascista », 1933, p. 72-90.

scista è dovuta a due motivi. In primo luogo occorre disciplinare i sindacati che si contrapponevano violentemente allo Stato liberale. Lo Stato corporativo è dovuto curare questa vasta malattia del ribellismo all'autorità statale e contemporaneamente ridurre alla disciplina anche l'economia, che una falsa scienza presumeva sottoposta a leggi naturali che lo Stato non avrebbe potuto violare.

In secondo luogo lo Stato corporativo, portatore della più alta giustizia sociale, questa giustizia è dovuto e voluto rendere al lavoro riconoscendo e disciplinando i gruppi sindacali, trasformando la lotta di classe in collaborazione di classe, allargando le basi stesse dello Stato, del quale i lavoratori, in applicazione del principio corporativo, diventavano attivi e coscienti collaboratori.

Essendo stato, pertanto, dimostrato che al principio corporativo non sfuggono nè i rapporti fra le classi, nè la vita economica, ci accingiamo a dimostrare che ad esso non sfugge alcun altro gruppo sociale, neanche la famiglia, la quale ubbidisce a bisogni e sentimenti religiosi, che sono il fondamento della vita civile.

60. — Non si può parlare della famiglia senza riportarsi alla vita civile degli uomini.

E non si possono spiegare le origini e il processo storico della umanità senza riportarsi al principio religioso, che è uno dei principi universali ed eterni che regolano il corso della storia ideale, ossia quello secondo cui si organizza in tutti i tempi e in tutti i luoghi la vita civile dei popoli, come insegna il Vico. Secondo questo grande pensatore latino l'umanità comincia con il risvegliarsi del sentimento religioso. La vera causa della società umana è data dalla religione e, quindi, per essere la religione l'elemento essenzialmente costitutivo dell'umanità, dalla natura umana, che è pertanto natura socievole.

Con ciò il Vico critica giustamente tutte quelle tendenze utilitaristiche (Hobbes, Spinoza, Grozio) che fanno derivare la società umana, e di conseguenza anche la moralità, da principi egoistici e da bisogni materiali. L'origine è, invece, data dalla coscienza

za morale, al cui contatto l'uomo avverte la sua più profonda umanità.

Esempio grandioso dell'influenza della religione è dato dal Cristianesimo, che determinò il processo di intensa formazione e trasformazione del diritto nei due ultimi secoli del mondo antico, cioè nei secoli IV e V d. C.

Vero è che la scuola storica inaugurata dal Savigny negò che il diritto romano codificato da Giustiniano avesse subito un qualsiasi influsso cristiano e sopraffece il tentativo del Troplong, che quell'influsso voleva dimostrare.

Anche il Renan nella vita di Marco Aurelio sostenne che l'azione del Cristianesimo sul diritto era stata nulla.

Il Riccobono (1) ha identificato le cause di questa ingiustificata negazione di giuristi e di storici: nella tradizione della scuola dei giuristi umanisti, che predilessero il diritto romano più antico; nel materialismo storico del secolo XIX e nel fatto che sino a trent'anni fa la critica dei testi era del tutto sconosciuta.

Egli, poi, collo studio delle fonti dimostra l'influenza della religione cristiana nei vari campi del diritto romano dal diritto penale ai diritti sulle persone e a quelli patrimoniali, recando esempi sul commercio, sul concetto del dominio, sulle donazioni.

Questi brevi accenni, confortati dall'autorità del Riccobono, ai quali dobbiamo limitarci per l'indole di questo studio, servono anche a giustificare, col loro concreto riferimento storico, il nostro richiamo alla teoria del Vico.

Ragionando dei principi universali ed eterni che regolano il corso della storia ideale, che è quella secondo cui si organizza in tutti i tempi e in tutti i luoghi la vita civile dei popoli, il Vico ne pone a fondamento della sua *Scienza nuova*: *religione, matrimoni e sepolture*. Sono i principii che ispirarono i *Sepolcri* del Foscolo: « Dal dì che nozze e tribunali ed are diero alle umane belve esser pietose di sè stesse e d'altrui ».

(1) RICCOBONO: *Corso di diritto romano*, Milano, 1933-34.

Questi tre principi sono costitutivi della vita civile di tutti i popoli: la religione regola i rapporti dell'uomo con Dio, il matrimonio i rapporti con la donna, la sepoltura è il riconoscimento della dignità dell'uomo che viene ricordato dai figli anche dopo la morte.

Grande è il valore etico del matrimonio: per suo mezzo la sfrenata passione dell'uomo viene regolata e indirizzata ai fini della vita sociale e il vizio si trasforma in virtù.

« L'opinione, scrive il Vico, che i concubiti certi di fatto d'uomini liberi con femmine libere senza solennità di matrimoni non contengano niuna naturale malizia, ella da tutte le nazioni del mondo è ripresa di falso con essi costumi umani, coi quali tutti religiosamente celebrano i matrimoni e con essi definiscono che in grado benchè rimesso sia tal peccato di bestia » (1).

Finalmente quanto gran principio dell'umanità siano le sepolture, s'immagini uno stato ferino, nel quale restino insepolti i cadaveri umani sopra la terra ad esser esca dei corvi e cani (2). Onde a ragione, afferma il Vico, le sepolture con quella espressione sublime *foedera generis humani* furon definite.

61. — La famiglia è il nucleo primo dei popoli civili: essa nasce dal matrimonio, atto solenne, che presso tutti i popoli è religiosamente consacrato.

Dalla famiglia sorgono le culle, dalla famiglia discendono le bare e su di esse presso tutti i popoli si svolgono solenni atti religiosi.

Così dalla unione coniugale, alle nascite e alle morti il nucleo è tenuto stretto da un principio religioso, che in tanto tiene unite le parti di questo nucleo primario della società civile, in quanto è fatto riferimento dai membri dell'unità familiare a un Ente superiore.

(1) G. B. Vico: *Principi di Scienza nuova*, Perelli, Milano, 1857, p. 107.

(2) G. B. Vico: *ivi*.

Questo principio eterno universale si è sempre realizzato concretamente nelle società civili per mezzo dello Stato.

È noto l'aspetto culturale dell'unità dello Stato romano.

Nel sistema liberale, invece, lo Stato non à religione e si disinteressa della stessa omogeneità religiosa dei suoi sudditi.

Nell'ordinamento fascista lo Stato, al contrario, fa la sua religione dei membri che omogeneamente lo compongono. Così lo Stato fascista riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato (1).

62. — Per quanto riguarda direttamente la famiglia lo Stato fascista *volendo ridonare all'istituto del matrimonio, che è base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio*, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili (2).

L'avere giuridicamente riconosciuto il matrimonio come sacramento importa conseguentemente il riconoscimento dell'indissolubilità del matrimonio: infatti lo Stato fascista disconosce il divorzio.

Lo Stato fascista à immesso nel suo ordinamento giuridico istituti fondamentali di diritto canonico, che àn carattere sacrale, avvicinandosi ancora di più anche sotto questo riflesso alla concezione dello Stato romano che realizzava la più perfetta unità politica e culturale.

Infatti anche l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica è considerato fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica (3).

L'unità della famiglia in sè stessa è dallo Stato rafforzata con norme non solo civili, ma anche penali, che formano il titolo undecimo del codice penale dall'art. 556 all'art. 574.

(1) Art. 1 del trattato fra la S. Sede e l'Italia, eseguito colla legge 27 maggio 1929, n. 810.

(2) Art. 34 del trattato fra la S. Sede e l'Italia, citato.

(3) Art. 36 trattato fra la S. Sede e l'Italia, citato.

Dal punto di vista di dare un substrato economico stabile e quindi inalienabile alla famiglia è di grande importanza rilevare come nel progetto del nuovo codice civile (titolo VI, Sez. V, art. 226 e seguenti) è disciplinata la possibilità di costituire un patrimonio familiare inalienabile a vantaggio della famiglia.

È da sperare che il codice definitivo trasformi la facoltà in obbligo di costituzione, perchè solo in tal modo si potrà dare alla società tutta quanta una stabilità patrimoniale, sostrato economico della stabilità politica e spirituale.

Dal punto di vista economico, inoltre, lo stato familiare dà diritto al lavoratore capo famiglia di ricevere una integrazione della normale remunerazione in proporzione del numero dei figli a carico. Tale principio accolto con molte limitazioni e restrizioni per soli fini demografici nello Stato liberale è attuato in pieno nello Stato corporativo, che prende in considerazione gli individui in quanto partecipi di gruppi sociali e primieramente del gruppo fondamentale costituito dalla famiglia (1).

(1) Sotto l'aspetto formale di una somma corrisposta in relazione ai carichi di famiglia gli assegni familiari si possono classificare in vari tipi.

Vi sono assegni familiari corrisposti dallo Stato ai cittadini, che si trovano in determinate condizioni e hanno figli a carico, per finalità essenzialmente demografiche, mediante fondi tratti dal bilancio statale o da speciali imposte. Tale è la forma adottata nella Nuova Zelanda.

Vi sono poi assegni familiari a sistema mutualistico. Lo Stato fissa l'obbligo per determinate categorie di cittadini della iscrizione a casse mutue pagando i contributi prescritti e le casse, poi, soddisfatte le condizioni previste, pagano agli iscritti gli assegni dovuti. Tale sistema, sempre ispirato a direttive di politica demografica, è in corso di applicazione nel Belgio nei confronti dei datori di lavoro e dei lavoratori indipendenti.

Vi sono infine gli assegni familiari corrisposti ai lavoratori come integrazione della loro retribuzione, collegati strettamente col rapporto di lavoro. Questo è il sistema italiano, nel quale sulle finalità di ordine demografico signoreggia il principio di alta giustizia sociale di assicurare ai lavoratori un reddito indipendente dalla valutazione normale del lavoro prestato, ad integrazione dei bisogni familiari ed a correzione del sistema capitalistico di distribuzione dei redditi.

Gli assegni familiari furono istituiti in Italia per i lavoratori dell'industria col contratto collettivo 11 ottobre 1934 in occasione della riduzione a 40 ore dell'orario settimanale per combattere la disoccupazione. Seguirono

Se poi si guarda l'altra dimensione del principio corporativo, cioè quella che lega i gruppi allo Stato, si rileva che lo Stato corporativo rende responsabili i capi dei gruppi stessi dell'adempimento dei doveri dei componenti i gruppi. Esempio tipico è la responsabilità penale del capo famiglia in caso di inadempimento degli obblighi premilitari dei figli, giusta quanto dispongono gli articoli 4 e 10 della legge 29 dicembre 1930, n. 1759, sulla obbligatorietà dell'istruzione premilitare.

La famiglia è, poi, legata direttamente al fine educativo dello Stato. E dell'educazione qui si intende parlare nel senso più vasto e profondo che comprende anche quella militare.

Tale fine lo Stato non potrebbe raggiungere senza la famiglia,

i contratti collettivi, sempre nel settore dell'industria, 1° dicembre 1934 e 23 giugno 1935. Data la loro natura gli assegni familiari non potevano rimanere vincolati alla condizione dell'orario settimanale ridotto. In conseguenza fu emanato il r. d. l. 21 agosto 1936, n. 1632, col quale venne resa obbligatoria la corrisponsione degli assegni familiari agli operai dell'industria indipendentemente dalla durata settimanale dell'orario di lavoro. Con tale provvedimento, lasciato invariato l'importo degli assegni fissato in L. 4 settimanali per ciascun figlio, fu aumentato il contributo fissandone le aliquote in ragione dell'1 % a carico del lavoratore e del 2,50 % a carico del datore di lavoro, mentre lo Stato si assumeva la corrisponsione di L. 0,50 per ogni assegno liquidato.

Il regio decreto legge citato disponeva solo per i lavoratori occupati in aziende industriali, pur prevedendo la possibilità di estendere gli assegni ad altre categorie. Ma già mediante accordi collettivi il sistema degli assegni si era esteso nel settore del commercio e in quello del credito e dell'assicurazione.

In seguito, poi, alla deliberazione del Gran consiglio del fascismo del 3 marzo 1937, che stabiliva l'adozione del criterio del *salario familiare* nel senso che a pari categoria di lavoro e a pari rendimento il reddito debba essere proporzionato agli oneri di famiglia, venne emanato il r. d. l. 17 giugno 1937, n. 1048, il quale, pur lasciando all'iniziativa degli accordi collettivi la disciplina degli assegni nei confronti dei dipendenti da aziende commerciali e da istituti bancari, dispose il sistema degli assegni per tutti i settori, dettando regole precise per quanto riguarda il settore industriale ed estendendo il beneficio degli assegni agli impiegati delle aziende industriali e ai lavoratori agricoli. In seguito a tali disposizioni legislative, integrate dalle norme del r. d. l. 21 luglio 1937, n. 1239, si può dire che non vi siano, nel campo dell'attività produttiva, categorie di lavoratori escluse dal beneficio degli assegni familiari.

la quale crea la gioventù e la coltiva. La G.I.L. (1) nuovissima istituzione sociale, specifica dello Stato corporativo, è la realizzazione più vera e più vasta del principio corporativo, che lega la famiglia ai fini dello Stato per l'educazione politica e militare della gioventù italiana, chiamata « gioventù del littorio » e per l'istruzione che lega la famiglia agli istituti di cultura che, anche se privati o parreggiati, sono sempre vigilati e controllati dallo Stato.

63. — Un esempio tipico del legame che esiste tra la famiglia e lo Stato corporativo si à nella costituzione di associazioni familiari qualificate.

Lo Stato corporativo, legato come si sente ai gruppi sociali specie a quello familiare per le ragioni esposte, accentua la intensità di quella che noi abbiamo chiamata dimensione esteriore del principio corporativo quando la famiglia acquista titolo per attivare tale intensità.

Così sono state costituite: l'associazione delle famiglie dei caduti in guerra e l'associazione delle famiglie numerose, ambedue a carattere nazionale.

La prima è stata istituita in esecuzione del r. d. l. 19 aprile 1923, n. 850, ed è sottoposta alla vigilanza del Capo del governo, che provvede alla assegnazione dei fondi necessari per l'attività che l'associazione deve svolgere.

La seconda è stata costituita con r. d. l. 3 giugno 1937, n. 805, colla denominazione di « Unione fascista tra le famiglie numerose » ed eretta in ente morale. Essa à sede in Roma. Le norme per il funzionamento dell'Unione sono emanate con regio decreto. Lo Stato concorre al conseguimento degli scopi dell'Unione con un contributo annuo di mezzo milione. I comuni e le provincie forniscono i locali arredati per gli uffici comunali e provinciali. La Provincia di Roma fornisce anche i locali per l'ufficio centrale.

Vi è poi l'Opera nazionale per la protezione della maternità

(1) Gioventù italiana del littorio, istituita con r. d. l. 27 ottobre 1937, n. 1839, convertito nella legge 23 dicembre 1937, n. 2566.

e dell'infanzia, che permanentemente protegge ed incrementa gli elementi più delicati e costitutivi della famiglia.

Anche a questa opera sovrintende direttamente il Capo del governo, rientrando nel campo della politica sociale e demografica, direttamente pertinente collo sviluppo dell'aggregato sociale corporativamente legato collo Stato.

64. — Pure legata col principio del più stretto coordinamento tra la famiglia e lo Stato è l'assistenza agli orfani, che se sono orfani di guerra acquistano una qualifica per lo Stato corporativo.

Tutta la materia riguardante la assistenza agli orfani di guerra è stata organicamente disciplinata con la legge 26 luglio 1929, n. 1397, e col regolamento 13 novembre 1930, n. 1642.

Con tali norme è stata istituita l'« Opera nazionale per gli orfani di guerra » che collega tutte le istituzioni che hanno per fine l'assistenza agli orfani di guerra affidando ad essa con direttiva unitaria la protezione e l'assistenza degli orfani stessi.

L'Opera è stata posta sotto la vigilanza del Capo del governo.

Questi propone la nomina del presidente e del vice presidente del comitato nazionale dell'Opera che avviene con decreto reale. Con suo decreto nomina gli altri componenti del Comitato, gli ispettori, i presidenti e i vice presidenti dei comitati provinciali.

Il Capo del governo determina a favore dell'opera quale assegnazione di fondi per ogni anno deve essere fatta sul bilancio dello Stato; quale percentuale deve essere attribuita sui proventi della pubblicità istituita o da istituirsi a favore dello Stato, delle provincie, dei comuni e degli altri enti di diritto pubblico; quale quota deve essere prelevata sui contributi sindacali obbligatori.

Il bilancio annuale dell'Opera è sottoposto alla preventiva approvazione del Capo del governo.

Il conto finanziario annuale della gestione del comitato nazionale è sottoposto all'approvazione del Capo del governo.

Il Capo del governo à facoltà di annullare, se violino la

legge o i regolamenti, le deliberazioni degli organi dell'Opera non soggette alla sua preventiva approvazione. Egli decide infine sui ricorsi riguardanti l'attività degli organi dell'opera ed à facoltà di eseguire ispezioni e di prendere le opportune decisioni dalla revoca dei componenti gli organi dell'Opera allo scioglimento delle amministrazioni degli enti ed istituti collegati ad essa, provvedendo con amministrazioni straordinarie.

65. — Con regio decreto legge 19 aprile 1923, n. 850, tutti i poteri e le funzioni, che le disposizioni legislative e regolamentari precedenti attribuivano a vari uffici centrali dello Stato per la assistenza e la protezione dei reduci di guerra e delle famiglie dei caduti, furono devolute al Capo del governo.

Con questo provvedimento si è voluto giuridicamente stabilire la continuità storica fra la guerra vittoriosa e la rivoluzione fascista, che quella vittoria à valorizzato contro i traditori e gli inetti; continuità e valorizzazione che ricevevano il suggello della massima garanzia colla devoluzione al Capo della rivoluzione fascista delle attribuzioni che in materia erano diluite fra vari uffici di varii ministeri.

Coloro che ànno combattuto per la rivoluzione fascista ànno salvato una seconda volta la Patria difendendo e valorizzando la vittoria dei combattenti della grande guerra contro i negatori dei valori nazionali.

In questo consiste quella continuità storica nazionale che il fascismo à consacrato per la potenza spirituale dell'Italia.

In obbedienza a tali supremi principi per volontà del Capo del governo sono stati integralmente estesi agli orfani, alle vedove e ai genitori dei caduti per la causa nazionale durante il periodo incandescente della rivoluzione dal 23 marzo 1919 al 31 dicembre 1925 il trattamento di pensione e tutte le altre provvidenze assistenziali di cui godono le famiglie dei caduti di guerra.

Così sono state estese agli invalidi per la causa fascista nel periodo suddetto le norme riguardanti le pensioni e gli assegni



privilegiati di guerra e quelle relative alla protezione e alla assistenza dei minorati di guerra.

Così pure le norme riguardanti l'assunzione dei combattenti ad impieghi presso le pubbliche amministrazioni e i benefici di carriera sono stati estesi a coloro che risultano regolarmente iscritti e senza interruzione ai fasci di combattimento prima del 28 ottobre 1922, attribuendo a tale periodo anteriore alla marcia su Roma gli stessi effetti giuridici riconosciuti al periodo di servizio prestato da combattenti in zona di guerra.

All'attuazione e all'applicazione di tutte queste norme sovrain-tende il Capo del governo.

CAPITOLO V.

L'unità dello Stato e la funzione di governo

- 66. — Il principio corporativo e l'unità dello Stato.
- 67. — Il principio corporativo e la funzione dello Stato.
- 68. — L'organo della funzione di governo è organo complesso.
- 69. — Rilevanza dell'organo « Capo del governo ».
- 70. — Attribuzioni del Capo del governo.
- 71. — Facoltà del governo di emanare norme giuridiche : caso di esercizio di tale facoltà da parte del Capo del governo.
- 72. — Casi di urgente necessità.
- 73. — Transizione del sistema della legge del 1926, n. 100.
- 74. — Preminenza del Capo del governo nel decretare le misure di urgenza in materia relativa all'ordine e alla sicurezza pubblica.
- 75. — Esplicazione dell'ordinaria funzione di polizia e uso della M.V.S.N.
- 76. — Il Capo del governo e l'unità delle forze armate.
- 77. — Il Capo del governo e i maggiori organi consultivi e di controllo dello Stato : Avvocatura generale dello Stato, Corte dei conti, Consiglio di Stato, Consiglio nazionale delle corporazioni.
- 78. — Il Capo del governo e il Gran consiglio del fascismo.
- 79. — L'unità dello Stato e le funzioni del Parlamento.

66. — Dopo aver dato un esempio — quello della famiglia — del modo come si realizza giuridicamente il principio corporativo nei gruppi minori, occorre portare l'esame all'attuazione giuridica dello stesso principio nello svolgimento della funzione di governo esplicata per mezzo del Capo del governo come espressione del potere unico dello Stato.

Nel nostro diritto pubblico positivo non trovano cittadinanza le teorie che negano la personalità dello Stato.

Nell'art. 2 del vigente codice civile il riconoscimento della personalità allo Stato è implicita, ma nell'art. 10 del progetto del nuovo codice civile (1) è esplicitamente riconosciuta allo Stato la personalità giuridica.

Nel diritto italiano, pertanto, a tale personalità si deve giuridicamente ricollegare l'attributo della sovranità intesa a designare sia l'originarietà dell'ordinamento statale, sia la supremazia del suo potere.

Nello Stato liberale, che la rivoluzione fascista ha trasformato in Stato corporativo, alla base del sistema parlamentare stava un presupposto democratico secondo il quale si riteneva che il popolo avesse il diritto all'esercizio del governo come potestà proveniente da un titolo anteriore e indipendente dal riconoscimento che di esso si trovava nella costituzione statale.

Donde nasceva quel dualismo, già da noi antecedentemente rilevato, fra organi che derivavano direttamente dal popolo il po-

(1) *Progetto definitivo del nuovo codice civile*, Istituto Poligr. dello Stato, 1936.

tere di cui erano investiti e organi che derivavano dalle leggi elaborate dai primi l'investitura alla carica. Alle manifestazioni di volontà dei primi, quindi, si attribuiva una supremazia su quelle degli altri organi.

Il nuovo ordinamento dello Stato corporativo, invece, afferma il principio della piena ed unica sovranità dello Stato derivante dallo Stato medesimo come tale, per la sua stessa esistenza, la quale consiste nella capacità di imporsi e di farsi riconoscere come suprema espressione di volontà unitaria che costituisce l'*imperium* dello Stato.

Affermata l'originaria unità del potere sovrano dello Stato si tratta, poi, di distribuire fra i vari organi costituzionali l'esercizio delle funzioni necessarie all'attuazione di quel potere per il raggiungimento dei fini dello Stato.

La concezione, l'affermazione e l'attuazione del potere sovrano unico ed originario dello Stato conducono necessariamente a rinnegare il postulato dello Stato liberale di limitare l'esplicazione del potere statale al solo compito della garanzia dei diritti dei cittadini.

Ridurre il potere statale ad una funzione di semplice garanzia dei diritti dei singoli importava ineluttabilmente il rafforzamento dei gruppi più forti, contro quelli più deboli, colla complicità dello Stato, la legittimità della lotta fra le classi e quindi l'indebolimento dell'unità sociale e politica di tutto l'aggregato sociale, che invece lo Stato è il dovere di promuovere e di potenziare al massimo grado, chiamando alla collaborazione e non alla guerra civile i singoli e le classi per promuovere ed assicurare l'unità del popolo per il bene comune, ciò che costituisce la ragion d'essere dello Stato.

Questi compiti dello Stato che si ricollegano al suo fine supremo che è la potenza spirituale ed economica della nazione, sono qualitativamente diversi da quelli dei singoli gruppi e perciò non si possono trarre dalla somma di questi ultimi. La trascendenza dei fini dello Stato in confronto di quelli dei singoli è data dalla precarietà della vita di questi rispetto a quella dello Stato superiore

per potenza e durata e dal carattere universale ed unitario del suo fine di fronte alla limitatezza e particolarità dei singoli.

Lo Stato, peraltro, assumendo una molteplicità di compiti non si fraziona e non si esaurisce di volta in volta in ognuno di questi, ma al contrario spiega le varie attività per potere più sicuramente raggiungere quel fine unitario ed universale che è avveramento di quella civiltà della quale è portatore.

Lo Stato corporativo affermando che i suoi fini sono superiori a quelli dei singoli e irriducibili alla loro somma non à posto alcuna antitesi fra Stato e cittadino perchè ritiene possibile e quindi necessario raggiungere l'unità della vita sociale non agendo dal di fuori, come potere antitetico e staccato dal corpo sociale, ma dall'interno stesso della società, utilizzando i vari gruppi e le varie istituzioni sociali che la società spontaneamente produce ed ottenendo così il concorso attivo e la volontaria adesione dei singoli.

Ed ecco il principio corporativo manifestarsi in questo fine generale di attuare una completa e costante connessione fra la società e lo Stato, non mediante coazione esterna, ma con tessuti giuridici connettivi che s'innestano nell'intimore dei gruppi sociali stessi. Così mentre da una parte lo Stato assume come proprio il contenuto dell'attività sociale, senza sostituirsi all'opera dei singoli e dei gruppi, limitandosi a dettare indirizzi e ad eseguire controlli, dall'altra la società viene tutta immessa nello Stato. In tal modo la unità statale non è la vieta unità formale dello Stato liberale, ma una unità effettiva nella quale trova cittadinanza l'attività dell'intero popolo, che viene in tal modo ad integrare lo Stato, il quale così integrato à modo di adeguarsi costantemente alle esigenze sempre rinnovantesi della società moderna.

67. — Il punto centrale della trasformazione costituzionale dello Stato italiano consiste nell'aver tolto al parlamento la direzione politica dello Stato.

Ciò però non à costituito un ritorno puro e semplice al re-

gime dello Statuto. La riforma costituzionale operata dalla Rivoluzione fascista pur confermando la posizione superiore che spetta al Re nell'ordinamento dei poteri, à affermata l'autonomia dell'azione del Capo del governo dalla volontà regia nei limiti voluti dal nuovo tipo di Stato che si è instaurato e la specificazione delle funzioni di indipendenza e di superiorità sui ministri, utilizzando, del resto, e completando il processo che in tal senso si era venuto svolgendo riguardo al Gabinetto nel regime parlamentare.

Peraltro se si pensa che la riforma costituzionale creatrice della nuova figura del Capo di governo è diretta a mantenere costante e vivificatore il contatto fra la collettività nazionale e il governo dello Stato, si deve rilevare che la riforma stessa è un superamento del regime parlamentare, in quanto ne costituisce uno sviluppo storico reclamato dalle esigenze sociali stesse.

68. — L'organo al quale è stata attribuita la funzione di governo è un organo complesso formato di organi semplici o collegiali, ciascuno dei quali à funzioni proprie e un proprio grado di autonomia. Essi sono: il Re, il primo ministro capo del governo, i ministri considerati da soli o in consiglio, il Gran consiglio del fascismo.

69. — Ai fini del presente studio importa rilevare la preminenza assunta dal Capo del governo al quale è affidata la funzione di direzione e di coordinazione di tutte le attività statali per la realizzazione dell'indirizzo politico che il Capo del governo stabilisce in modo autonomo.

Il Capo del governo è un organo nuovo creato dalla riforma costituzionale fascista, la quale ha superato le difficoltà dello Stato liberale, che solo negli Stati parlamentari più saldi si tende a risolvere per mezzo dell'istituto del *Premier*, il quale, seppure imperfettamente, rappresenta la permanente funzionalità del governo dello Stato.

L'art. 1 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, indica questo nuovo organo direttivo del governo col duplice nome di Primo mi-

nistro e di Capo del governo, coi quali si rileva la sua posizione di superiorità nell'interno del Gabinetto e la sua potestà di direzione e coordinazione di tutta l'attività statale.

Si può dire, che, dopo il Re, il Capo del governo si pone come l'organo preminente dal quale promana la direttiva per tutti gli altri organi e nel quale si riassume l'unità attiva delle complesse attività statali.

Il Capo del governo è assunto alla carica in base ad un atto di nomina del Re. La iniziativa del Re è sottoposta a limiti, ma non per questo è soppressa l'autonomia regia.

Il limite costituzionale più rilevante è costituito dall'obbligo del Re di prendere in esame la lista che il Gran consiglio del fascismo, su proposta del Capo del governo, forma e tiene aggiornata per presentarla alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del governo primo ministro segretario di Stato (1).

70. — Al Capo del governo è attribuita una larga autonomia di azione per la direzione della condotta dello Stato.

Tale autonomia si ricava dall'art. 2 della citata legge che sancisce la responsabilità del Capo del governo di fronte al Re per l'indirizzo generale politico del governo, non potendosi concepire responsabilità di un organo senza il possesso da parte di esso di una autonomia di attività e quindi di indipendenza di determinazioni sia per le modalità dell'indirizzo, sia per i mezzi di attuazione.

Si è venuta così a determinare nel diritto costituzionale italiano una specificazione fra il potere regio e quello di Capo di governo, per cui la partecipazione del Re agli atti del governo non à più carattere di elemento formativo di essi, ma di condizione perchè l'esercizio stesso possa esplicarsi con piena efficacia verso l'esterno (2).

Quindi è da considerare perfettamente legittimo l'annuncio

(1) Art. 13 legge 9 dicembre 1928, n. 2693.

(2) MORTATI: *op. cit.*, pag. 79.

delle deliberazioni del Consiglio dei ministri prima che sia intervenuta l'approvazione formale del Re.

Si intende che l'attività di controllo politico del Re non viene affatto annullata e il dissenso che può eventualmente determinarsi col Primo ministro può determinarne la revoca.

Il Capo del governo esplica la funzione di governo nel senso di determinare l'indirizzo generale della condotta dello Stato e di ridurre ad unità le varie attività dello Stato con un complesso di facoltà che egli esercita riguardo ai ministri suoi collaboratori e riguardo agli altri organi costituzionali dello Stato.

Riguardo ai ministri, di fronte ai quali l'ordinamento costituzionale gli appresta una posizione di superiorità, tali facoltà si possono così enunciare:

a) di fronte al Consiglio dei ministri: egli convoca il consiglio; lo presiede; fissa l'ordine del giorno e prepara il materiale da sottoporre alle deliberazioni del consiglio; firma i processi verbali delle sedute; comunica le decisioni.

La preminenza del Primo ministro è trasformato il principio deliberativo maggioritario nel senso che la maggioranza non serve a formare la volontà collettiva, ma a designare i dissenzienti dalla politica del Capo ai fini della sostituzione.

b) di fronte ai singoli ministri: egli determina le direttive politiche che deve seguire ciascun ministro e i criteri generali per affari di competenza di più ministeri; sorveglia l'opera dei ministri per assicurare l'esecuzione delle deliberazioni del consiglio e delle direttive emanate dal Capo, che assumono per lo più veste di circolari; risolve le divergenze che possono sorgere fra i ministri, specie per conflitti di competenza.

Per la responsabilità del Capo del governo circa l'indirizzo generale politico ogni legge deve essere sempre controfirmata da lui oltre che dal ministro proponente. Così dispone l'articolo 2 della legge 15 dicembre 1930, n. 1696, in modifica dell'art. 2 della legge 23 giugno 1854, n. 1731. E per effetto della mede-

sima legge la prerogativa regia della sanzione non può aver luogo se non pel tramite del Capo del governo.

La preminenza del Capo del governo e la sua facoltà di riduzione ad unità delle attività di governo sono confermate ancora dalla disposizione dell'art. 4 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, secondo la quale può con regio decreto essere affidato in modo stabile al Capo del governo la direzione di uno o più ministeri, senza limite di numero.

Tale direzione plurima quale potere strettamente collegato con la funzione costituzionale del Capo del governo non si concepisce neppure che possa essere affidata ad uno dei ministri.

Le attribuzioni del Capo del governo nello Stato corporativo hanno direzioni varie, come varia e complessa è l'attività dello Stato, ma tutte hanno lo scopo di attuare quell'unità di direzione e di condotta dei diversi organi, che sola può realizzare l'unità dell'*imperium* dello Stato per il raggiungimento del fine: la potenza spirituale ed economica della nazione.

Sulla formazione degli organi la riforma costituzionale fascista attribuisce al Capo del governo funzioni derivanti dalla stessa natura del nuovo istituto.

Spetta così al Capo del governo, a conferma della responsabilità che egli assume, di controfirmare il decreto reale col quale è nominato (art. 2, legge 24 dicembre 1925, n. 2263).

Il Capo del governo propone al Re la nomina dei ministri e tale proposta deve ritenersi vincolante altrimenti non sarebbe possibile l'esplicazione delle funzioni di preminenza da parte del primo ministro, collegate con l'unità di indirizzo politico di Capo del governo.

Il Capo del governo delibera sulla nomina dei sottosegretari di Stato.

In virtù dell'art. 8 della citata legge del 1925 spetta al Capo del governo di designare di volta in volta il ministro che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento. Tale designazione avviene senza alcun concorso neanche formale del Re, di fronte al

quale resta sempre responsabile dell'azione di governo il Primo ministro.

71. — Dato che lo Stato corporativo presuppone una viva attività della funzione di governo, la quale si attua mediante l'iniziativa del Capo del governo, era necessario che nella funzione di governo fosse compresa quella di emanare norme giuridiche.

Nei regimi nei quali la direzione di tutte le forme di attività statale è accentrata nel parlamento, al Governo è riconosciuto un potere normativo limitato al campo della pura esecuzione, cioè la facoltà di emissione di quelle sole norme desumibili per via di interpretazione della stessa legge. Oltre questi limiti l'emanazione di norme da parte dell'esecutivo può avvenire solo in base ad una attribuzione di competenza fatta dalla legge, non esistendo una sfera propria autonoma di attività normativa di Governo.

La legge del 31 gennaio 1926, n. 100, non solo à precisato e ampliato il campo strettamente esecutivo, già riconosciuto al potere regolamentare del governo, ma à mutato il titolo dell'attribuzione del potere stesso, in virtù di una legge di carattere costituzionale la quale à proceduto ad una ripartizione istituzionale dell'attività normativa dello Stato fra il legislativo e il governo.

Tale opera di attività normativa oltre i regolamenti esecutivi, comprensivi di quelli così detti indipendenti, comprende i cosiddetti regolamenti di organizzazione, che non possono rientrare nella funzione propria dell'amministrazione.

Ma è il nuovo tipo di Stato che reclama l'attribuzione di tali potestà ed è qui che ancora una volta si rileva il principio corporativo nella sua espressione più vera e più organica in quanto il potere di governo è concepito come una potenza morale viva e reale, che perciò stesso deve avere in sè la possibilità di adempiere al suo scopo e quindi la facoltà di crearsi gli organi colle funzioni dei quali quello scopo si realizza: si tratta proprio della più organica e originaria facoltà.

Tale facoltà si attua mediante il concorso degli organi che formano il complesso organismo di governo.

Ma vi è un caso nel quale il carattere politico è così decisivo da concentrare l'esercizio della facoltà sul Capo del governo con il solo intervento formale del Re: ciò avviene per la costituzione dei ministeri e per la determinazione delle loro attribuzioni (art. 4 legge 24 dicembre 1925, n. 2263).

72. — Oltre la facoltà spettante al governo di emettere in via ordinaria norme aventi valore di legge, come nei limiti e nelle materie sopra accennate, vi è da considerare l'attività pure legislativa nella sostanza attribuita al Governo, ma in via eccezionale, in casi di urgente necessità o di bisogno di rimozione di un pericolo imminente (art. 3 legge 31 dicembre 1926, n. 100).

Che la necessità sia essa stessa fonte immediata di diritto, indipendentemente dalle particolari disposizioni di un determinato ordinamento positivo, è principio universale che la storia si è incaricata sempre di confermare, sia nei riguardi dell'individuo (legittima difesa), sia nei riguardi dello Stato.

Ma il problema nasce quando si tratta di ricercare per lo Stato il titolare del diritto di necessità.

In via generale il titolare di questo diritto è da rintracciare nell'organo costituzionale che in un determinato ordinamento positivo è da considerare come supremo.

Nello Stato corporativo il problema è stato risolto in quanto l'organo supremo è l'organo di Governo. E ancora una volta si rileva qui la persistenza del principio corporativo in base al quale, postulandosi la necessità di un solo organo che abbia come proprio compito di porre le direttive generali dello Stato e di coordinare a queste tutta l'attività statale, deve per necessaria conseguenza riconoscersi a questo organo il diritto di dichiarare la sussistenza della necessità e di esplicitare legittimamente i necessari atti richiesti dalla urgente necessità e che salvino la società e lo Stato dai pericoli che li minacciano: sarebbe infatti, assurdo attribuire ad un organo su-

premo la facoltà di porre le finalità dello Stato e negare al medesimo organo il diritto di agire per la salvezza dello Stato in caso di urgenza o di imminenza di pericolo.

Tuttavia l'art. 3, n. 2, legge 31 dicembre 1926, n. 100 sottopone al controllo politico del Parlamento i decreti emessi dal Governo per quanto riguarda la necessità e l'urgenza. Tale controllo avviene in sede di conversione in legge dei decreti, la quale deve aver luogo in ogni caso e quindi anche quando sia cessata la necessità e il provvedimento di urgenza abbia esaurito la sua efficacia.

73. — È evidente che la legge del 1926 esprime un periodo di transizione fra il vecchio e il nuovo ordinamento, mentre la tendenza è per l'affermazione della supremazia del potere di governo, che à un diritto proprio di prendere i provvedimenti necessari in via di urgenza.

Comunque è da osservare che il controllo può avere conseguenze solo per quei decreti legge che siano destinati a spiegare effetti oltre il tempo in cui si è verificata la circostanza eccezionale e in tal caso è conforme alla costituzione che si rientri nel procedimento ordinario della formazione del comando giuridico. Per i provvedimenti che abbiano esaurito i loro effetti col cessare della urgenza la conversione acquista un puro carattere formale, prescrivendo lo stesso art. 3 che la cessazione del vigore del decreto non convertito in legge decorre dal giorno della mancata ratifica. In ciò, del resto, è la conferma che il potere del governo è limitato al periodo di urgenza.

Peraltro è possibile, come osserva il Mortati (1) che il controllo politico del Parlamento sulla necessità dell'urgenza sia stato disposto più che altro per escludere l'esame di qualsiasi altro organo su tale punto e in specie dell'autorità giudiziaria al fine di impedire il risorgere della quistione della costituzionalità agitatasi a tal riguardo nel vecchio ordinamento.

(1) MORTATI: *op. cit.*

In definitiva è da osservare che, non essendo più il Governo responsabile di fronte al Parlamento, il giudizio politico del legislativo non è produttivo di conseguenze giuridiche non dando luogo a decisioni che influiscano sugli effetti già prodotti dall'atto del Governo.

La forma richiesta per l'emanazione dei decreti legge è quella prescritta in generale per gli atti di governo, cioè decreto reale previo esame del consiglio dei ministri.

Si intende che sulla valutazione politica della necessità la volontà del Capo del governo, che possiede tutti gli elementi in relazione ai fini della politica generale che spetta a lui fissare, è decisiva.

74. — Tale preminenza del Capo del governo nel decretare le misure di urgenza viene espressamente affermata nella materia relativa all'ordine e alla sicurezza pubblica consacrata nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (titolo IX), formato per delegazione legislativa con r. d. 6 novembre 1926, n. 1848.

La disciplina di questa materia differisce da quella stabilita per i decreti legge in quanto la legge citata affida alla competenza propria ed esclusiva del governo la facoltà di dichiarare e di far cessare lo stato d'assedio senza alcuna ingerenza anche postuma del parlamento.

Secondo dispone l'art. 222 della legge citata il decreto che dichiara lo stato di assedio è emanato dal ministro dell'interno, ma sempre con espressa autorizzazione del Capo del governo perchè il requisito della necessità del provvedimento, che deve essere in relazione all'indirizzo generale della politica del governo, non può essere apprezzato che soltanto dal Capo del governo.

Anche ai prefetti è consentito, ma per delegazione, dichiarare lo stato d'assedio limitatamente alle circoscrizioni amministrative alle quali presiedono.

Dallo stato di assedio è da distinguere lo stato di guerra in

quanto per quest'ultimo è richiesto a norma dell'art. 243 del codice penale militare il decreto reale in relazione al disposto dell'art. 5 dello Statuto.

E' da rilevare che lo stato d'assedio può essere dichiarato solo nel caso che il turbamento dell'ordine pubblico si sia effettivamente e in concreto verificato. Poichè, giusta quanto dispone l'art. 222 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, se si tratta di semplice minaccia di turbamento dell'ordine pubblico, allora non alla dichiarazione di stato di assedio bisogna far luogo, ma a quella di pericolo pubblico.

Tale dichiarazione, sottoposta alle stesse forme richieste per quella di stato di guerra, resta sempre rimessa all'apprezzamento del tutto discrezionale del Capo del governo.

Fra lo stato di pericolo pubblico e lo stato di guerra vi è questa differenza che lo stato di guerra importa la sostituzione delle autorità militari a quelle civili per tutto ciò che riguarda l'ordine pubblico. Ma l'azione direttiva del Capo del governo permane costante nell'uno stato come nell'altro, soltanto che nel primo si esercita per mezzo del ministro dell'interno e nel secondo per mezzo dei ministri delle forze armate.

75. — All'infuori dei casi di necessità l'attività del Capo del governo si estende all'ordinaria funzione di polizia sia colla potestà di dare direttive al ministro dell'interno per l'azione da svolgere nell'ambito della discrezionalità amministrativa in relazione alle esigenze della politica generale, sia col comando diretto della milizia volontaria per la sicurezza nazionale, che secondo le deliberazioni del Gran consiglio del 12 gennaio e 25 luglio 1923 non deve essere impiegata in operazioni di polizia ordinaria, ma nella difesa delle istituzioni fondamentali dello Stato contro tentativi di sedizione, cioè per compiti di polizia politica oltre che come milizia bellica. Si è vista come milizia bellica nella conquista dell'Impero dare magnifiche prove di saldezza e di arditismo, confermate nella guerra spagnuola contro le forze bolsceviche.

76. — L'azione direttiva e coordinatrice del Capo del governo si esplica anche in una materia di importanza fondamentale per la esistenza stessa dello Stato e per il raggiungimento del suo massimo fine: si tratta della condotta suprema delle forze armate che involge i più delicati problemi costituzionali.

Anche qui il principio corporativo spiega la sua efficienza con la coordinazione e la riduzione ad unità delle forze armate, delle quali, pur rispettando l'autonomia, bisogna assicurare l'unità della azione complessiva, ottenendo che il punto di vista tecnico e quello politico si armonizzino senza sopraffarsi.

Al conseguimento di tali scopi è diretto l'ordinamento instaurato dopo l'avvento del fascismo specie con la legge 8 giugno 1925, n. 866, e più ancora con il r. d. l. 6 febbraio 1927, n. 68. Con quest'ultima legge si risolve il problema del comando unico di tutte le forze armate, ciascuna delle quali à un proprio capo di stato maggiore, ma subordinato al capo di stato maggiore generale. Questi è posto alla dipendenza del Capo del governo quale consulente tecnico. Spettano al Capo del governo la suprema decisione dei provvedimenti di maggiore importanza per la difesa nazionale.

Specialmente spetta al Capo del governo l'approvazione delle linee generali del piano complessivo di guerra e la determinazione dei compiti che sorgono per le singole forze armate allo scopo della realizzazione del piano. Così si esprime colla massima intensità la funzione coordinatrice del Capo del governo conformando il piano di guerra alle esigenze della politica generale e indirizzando la politica medesima in modo da assicurare la riuscita del piano stesso nel caso di attuazione.

Oltre a queste preminenti funzioni deliberative il Capo del governo svolge un'azione direttiva di grande rilievo su tutti gli organi cui sono affidati lo studio delle questioni riguardanti la difesa nazionale, come la Commissione suprema di difesa della quale il Capo del governo presiede il Comitato deliberativo (r. d. 8 gennaio 1928, n. 165) e il Comitato della mobilitazione civile, gran parte dei componenti del quale sono nominati dal Capo del governo.

Nulla dispone la legge circa l'organizzazione del comando militare in tempo di guerra, solo all'art. 10 delega al Governo la facoltà di stabilire le attribuzioni che dovranno essere esercitate dal Capo di stato maggiore generale.

In proposito ànno un grande valore politico e giuridico le dichiarazioni fatte dal Capo del governo italiano dinanzi al Senato nella tornata del 30 marzo 1938 in occasione della discussione del bilancio delle forze armate. Specie per quanto riguarda l'unità del comando il Capo del governo ebbe a dichiarare:

« Nell'Italia fascista il problema del comando unico, che tormenta altri paesi, è risolto: le direttive politico-strategiche della guerra vengono stabilite dal Capo del governo; la loro applicazione è affidata al Capo di stato maggiore generale e agli organi dipendenti. La storia, anche la nostra, ci dimostra che fu sempre fatale il dissidio fra la condotta politica e quella militare della guerra: nell'Italia del littorio questo pericolo non esiste: in Italia la guerra, come fu in Affrica, sarà guidata agli ordini del Re da uno solo, da chi vi parla, se, ancora una volta, questo grave compito gli sarà riservato dal destino ».

A conferma di questo diritto di comando unico spettante al Capo del governo, nello stesso giorno in cui egli lo affermava le due assemblee legislative, Camera e Senato, approvavano una legge con la quale veniva istituito e conferito il grado di primo maresciallo dell'Impero al Re e a Mussolini Duce del fascismo.

77. — I maggiori organi consultivi e di controllo dello Stato svolgono una funzione importantissima per tutte le amministrazioni dello Stato, dando consigli, che sono indirizzi, e controllando l'applicazione delle leggi e l'esplicazione dell'attività della pubblica amministrazione. Tale opera non può sfuggire all'azione coordinatrice e direttiva del Capo del governo, sempre per la necessità di quell'unitaria condotta del governo dello Stato secondo il principio corporativo.

Fra questi organi è il Consiglio di Stato, che fra le altre

funzioni à quella di esprimere parere sulle norme giuridiche, che per il nuovo ordinamento il Governo à facoltà di emettere. E' facile rilevare di quanta importanza sia la coordinazione di questa attività consultiva con la funzione legislativa del governo.

Per queste ragioni gli organi suddetti sono stati trasferiti alle dipendenze del Capo del governo: l'Avvocatura dello Stato con r. d. 5 febbraio 1929, n. 21 e la Corte dei conti con r. d. 20 novembre 1930, n. 1483.

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato con r. d. 21 agosto 1931, n. 1030 le attribuzioni spettanti al ministro per l'interno vennero trasferite al Capo del governo.

Sebbene in questo studio abbiamo dichiarato di non occuparci degli istituti corporativi di carattere economico non si può tuttavia trascurare di accennare a un altro organo, che à funzioni complesse di carattere costituzionale, cioè al Consiglio nazionale delle corporazioni, il quale, come tutti gli organi corporativi di carattere economico, è presieduto dal Capo del governo, a termini della legge 20 marzo 1930, n. 206.

78. — Una posizione costituzionale del Capo del governo di fronte al Gran consiglio, così come si fa cogli altri organi non si può porre, perchè la dipendenza del Gran consiglio dal Capo del governo è caratteristica.

La legge istitutiva del Gran consiglio del fascismo 9 dicembre 1928, n. 2693, coll'art. 1 assegna al Gran consiglio la funzione di suprema coordinazione e integrazione di tutte le attività del regime, ossia dello Stato, essendosi ormai il regime identificato collo Stato fascista (1).

Nella relazione (2) alla richiamata legge, presentata dal governo al Senato, il Gran consiglio viene definito come la sintesi collegiale delle varie organizzazioni dello Stato, che viene paragonata

(1) Cfr. N. MACEDONIO: *Il Gran consiglio del fascismo organo della costituzione*, Signorelli, Roma, 1937.

(2) Cfr. Atti parl. Sen., 1928.

analogicamente alla sintesi personale dello Stato concretata nella figura del Re.

Dalla considerazione di tale concetto di sintesi prende le mosse una opinione dottrinaria per sostenere che il Gran consiglio è da considerare l'organo supremo dello Stato (1).

Contro questa considerazione d'organo supremo riferita al Gran consiglio è da opporre che la formazione e la vita del Gran consiglio restano sempre condizionate dall'attività del Capo del governo, il quale, specie colle modifiche apportate dalla successiva legge 14 dicembre 1929, n. 2099, dispone di ampi poteri circa la composizione e la formazione del Gran consiglio.

Nel sistema costituzionale italiano l'organo centrale, dotato di iniziativa, attorno al quale gli altri si muovono è il Capo del governo.

Il Gran consiglio non à poteri di iniziativa in ordine allo svolgimento della sua attività. Appartiene, infatti, al Capo del governo, che di diritto presiede il Gran consiglio, la facoltà di convocarlo quando lo reputa opportuno e di fissare l'ordine del giorno dei lavori.

L'attività normale e caratteristica del Gran consiglio consiste, in base all'art. 12 della legge, nell'esprimere pareri su questioni di alta politica e sulle leggi costituzionali.

Anche in ordine alla direzione del Partito fascista le funzioni che la legge gli affida restano subordinate a quelle che esplica a tal riguardo il Capo del governo, specie dopo l'ultima riforma dello Statuto del Partito, che questo ha posto alla diretta dipendenza del Capo del governo.

Il Gran consiglio à funzioni deliberative per quanto riguarda la compilazione della lista dei deputati e la concessione dell'autorizzazione a procedere penalmente contro i propri membri.

Altra funzione importante del Gran consiglio è quella di te-

(1) Cfr. PANUNZIO: *Il sentimento dello Stato*; COSTAMAGNA: *Elementi*, Firenze, 1929.

nere aggiornata la lista da presentare al Re quando questi debba procedere alla nomina del Capo del governo.

Occorre quindi partire da altri punti di vista per la nozione di questo organo e soprattutto non occorre dimenticare la sua natura altamente consultiva.

Il Gran consiglio è una assemblea di capi atta ad esprimere aspirazioni e pareri per gli orientamenti generali del regime e quindi a fornire al Capo del governo elementi per la sua azione che deve essere una sintesi dello spirito nazionale.

Si può, quindi, concludere che anche di fronte al Gran consiglio e anzi in massimo grado l'azione direttiva e coordinatrice del Capo del governo permane integra.

Ma da queste considerazioni mai si potrebbero trarre le conclusioni alle quali perviene il Chimienti che considera il Gran consiglio come un consiglio privato del Capo del governo (1).

79. — Nello Stato liberale è la Camera dei deputati che dà vita al Governo, il quale è alla mercé dei voti di maggioranza dell'assemblea elettiva. Gli inconvenienti cui dà luogo tale sistema sono noti e si riassumono nella impossibilità di governare lo Stato colla stabilità necessaria che esige la vita stessa dello Stato e di poter fissare una direzione politica unitaria, specie nei paesi come l'Italia, dove mancavano partiti nazionali forti con tradizione storica che potessero riassumere i destini del popolo e rappresentarne le aspirazioni.

La rivoluzione fascista à risolto questo fondamentale problema dei rapporti fra Parlamento e Governo col principio antitetico a quello liberale, cioè col principio corporativo, che esige l'unità della direzione della vita dello Stato e quindi la coordinazione delle funzioni degli organi costituzionali. Questa funzione unitaria coordinatrice, per le ragioni innanzi spiegate, non può essere affidata

(1) CHIMIENTI: *Lezioni di nuovo diritto costituzionale*, vol. II, pag. 325.

che al Governo e più precisamente al Capo del governo. Si rovescia così la posizione dei rapporti fra gli organi costituzionali dello Stato: l'organo primario è il Governo, la sua vita per rispondere alla propria vitale funzione deve essere indipendente dalla Camera elettiva e la formazione e la funzione di questa debbono sottostare alle esigenze della fondamentale unità dell'indirizzo politico dello Stato.

La formazione dell'assemblea elettiva è diretta al superamento di quel dualismo che costituisce il tarlo roditore del sistema liberale.

La scelta dei candidati è sottratta ai vecchi corpi elettorali e sottoposta a un duplice vaglio.

I candidati sono espressione di gruppi organici politici, culturali, economici in cui è ordinata la società secondo il principio corporativo che li lega saldamente al fine dello Stato. Le designazioni dei gruppi organici sono in seguito sottoposte al vaglio del Gran consiglio, il quale per la sua composizione e per gli altissimi compiti che deve assolvere è in grado di concretare la scelta più sicura di elementi capaci di esprimere i sentimenti e le necessità della nazione.

Finalmente la lista formata dal Gran consiglio è sottoposta al corpo elettorale, che può in tal modo approvare o non approvare l'indirizzo politico rappresentato dal Governo.

Circa il funzionamento, poi, del Parlamento spettano al Capo del governo delle attribuzioni necessarie per la realizzazione di quella unità di indirizzo che è propria della concezione corporativa.

La principale di questa è quella di contribuire alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere (art. 6, legge 24 dicembre 1925, n. 2263).

I precedenti in proposito che tendevano ad un accordo fra il presidente della Camera e il presidente del Consiglio circa i lavori parlamentari da compiere non possono costituire fondamento della norma dell'art. 6 della legge su citata.

Infatti il fondamento della nuova norma risiede nella funzione

assegnata al Capo del governo di coordinare tutte le attività dello Stato ai fini della politica generale che egli stesso determina, funzione contrastante col sistema liberale.

Inoltre è da osservare che, mentre le funzioni del Governo nei rapporti con le Camere sono nel sistema liberale soggette alla discrezionalità delle Camere, considerate autonome, quelle previste nel citato art. 6 sono espressione della suprema potestà d'impero dello Stato e sono vincolanti per le Camere stesse, alle quali invece l'art. 61 dello Statuto attribuiva piena autonomia nella determinazione del modo di esercizio delle loro attribuzioni e quindi di stabilire le materie da sottoporre a discussione e l'ordine dei lavori.

In tal modo le due Camere non possono nè discutere, nè deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno.

La funzione in parola è una delle funzioni tipiche di governo, diretta come è, in modo immediato, alla coordinazione dell'opera degli organi costituzionali e al mantenimento dell'unità dell'azione politica e giuridica dello Stato.

Il citato articolo 6 attribuisce al Capo del governo alcune facoltà dirette sempre ad ottenere la coordinazione fra Parlamento e Governo circa l'approvazione di una proposta di legge ritenuta dal Governo necessaria ai fini della politica generale dello Stato, quando su di essa nasca dissenso col Parlamento.

Ma di queste e di altre facoltà attribuite al Capo del governo dal regolamento della Camera non ci occupiamo particolarmente in questo studio che ha il fine precipuo di dimostrare l'ampiezza e la generalità del principio corporativo che, solo a considerare i rapporti col Parlamento, ci sembrano poste in grande rilievo colle attribuzioni del Capo del governo in relazione all'ordine del giorno delle Camere.

CAPITOLO VI.

Il Capo del governo e la coordinazione di istituzioni nuove

80. — Il Commissariato per la colonizzazione e le migrazioni interne.
81. — Il Commissariato per il turismo.
82. — Il Comitato permanente del grano.
83. — La Scuola superiore di maraliologia.
84. — L'Istituto della bonifica umana.
85. — L'Istituto centrale di statistica.
86. — Necessità di nuovi istituti scientifici e culturali.
87. — La Reale Accademia d'Italia.
88. — Il Consiglio nazionale delle ricerche.
89. — Organizzazione di congressi nazionali e internazionali.
90. — L'Istituto di cultura fascista.
91. — L'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza degli invalidi di guerra.
92. — L'Opera nazionale per i combattenti.
93. — L'Opera nazionale dopolavoro.

80. — La estensione dell'attività dello Stato a campi ai quali prima restava estranea è dato luogo alla creazione di nuove istituzioni, le quali fin dal loro nascere si sono potute organicamente sottoporre all'azione direttiva e coordinatrice del Capo del governo. Per questo motivo crediamo opportuno trattare con distinto rilievo delle più importanti di esse. E cominciamo col Commissariato per la colonizzazione e le migrazioni interne posto alle dirette ed esclusive dipendenze del Capo del governo.

Lo scopo che con tale organismo si vuole raggiungere è quello di accertare prima e poi distribuire per il migliore e più opportuno impiego nel regno e nelle provincie d'oltremare il numero dei lavoratori disponibili.

La prima legge con la quale è stato disciplinato lo spostamento dei lavoratori da zone demograficamente dense a zone spopolate e da valorizzare è quella del 24 dicembre 1925, n. 2299.

In seguito furono emanati i regi decreti 4 marzo 1926, n. 440, e 28 novembre 1928, n. 2874.

La materia fu poi riordinata col r. d. 26 giugno 1930, numero 870, e quindi con quello del Capo del governo 3 luglio 1930.

Infine con la legge 9 aprile 1931, n. 358, si è provveduto alle necessarie integrazioni.

Il principale scopo che colle disposizioni su cennate si è voluto raggiungere è quello di aumentare la potenza economica di tutte le zone territoriali dello Stato, creando dove mancava la possibilità della produttività terriera e industriale, aumentandola dove già esisteva.

Perciò occorre disciplinare i movimenti delle masse o suscitargli in armonia col piano regolatore economico che è unico per tutto lo Stato e al quale non può presiedere, per la stessa unicità di indirizzo e di fini, che una direzione unitaria data appunto dal Capo del governo.

Bonifica integrale e opere pubbliche con carattere unitario e quindi ispirate ai principi della giustizia sociale non sono concepibili senza la possibilità di regolare l'afflusso del lavoro, che è il presupposto di ogni attività.

Contemporaneamente si è ottenuto l'altro scopo di risolvere il problema della disoccupazione, che il capitalismo non può eliminare perchè la disoccupazione è una necessaria conseguenza del sistema stesso.

Il sistema dei sussidi non risolve il problema della disoccupazione, ma lo perpetua e lo legalizza mantenendo l'ozio a spese dello Stato.

Il regime fascista intende invece assicurare a tutti i cittadini, mediante il lavoro, i mezzi di vita sufficienti alle esigenze di una esistenza corrispondente alle moderne condizioni sociali.

E le conseguenze sono feconde perchè così si aumenta la potenza della Nazione. Infatti si è realizzata la bonifica, cioè la produttività di estese zone di territorio prima improduttive e fonti di malaria, si è creata una rete di vie di comunicazioni necessarie per le esigenze della produzione, del commercio e del turismo; si è costituita una dotazione organica di opere igieniche e di costruzioni pubbliche rispondenti alla necessità di una elevazione di tono della vita del popolo italiano e di una più alta giustizia sociale.

L'azione del Capo del governo attraverso il Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna si attua promuovendo l'emanazione delle norme giuridiche necessarie allo svolgimento dell'attività del Commissariato stesso ed emanando con propri decreti le disposizioni opportune per l'attuazione delle norme medesime.

Il Capo del governo provvede al funzionamento degli organi del Commissariato nominando con suoi decreti il commissario e il

segretario generale e stabilendo il numero dei funzionari ed impiegati da adibire ai vari servizi.

Presiede il comitato permanente per le migrazioni interne organo consultivo e di studio formato di rappresentanti ministeriali, sindacali e di enti interessati all'attività del Commissariato.

Può, inoltre, con proprio decreto dichiarare urgenti ai sensi dell'art. 71 della legge sulla espropriazione per pubblica utilità le opere da eseguire a cura dello Stato, come delle provincie e dei comuni per le quali occorre impiego di mano d'opera, al fine appunto di combattere la disoccupazione.

È importante notare come ad opera del Commissariato è promossa, quando se ne ravvisa la necessità, la revisione dei patti collettivi di lavoro che vigono nelle provincie di immigrazione al fine di assicurare che i salari dei componenti le correnti migratorie siano in armonia coi principi posti nella carta del lavoro.

81. — Con r. d. l. 23 marzo 1931, n. 371, la disciplina del turismo è stata avocata allo Stato per mezzo del Commissariato per il turismo posto alla diretta dipendenza del Capo del governo.

In seguito il Commissariato per il turismo venne inquadrato nel sottosegretariato per la stampa e la propaganda e attualmente fa parte del ministero per la cultura popolare.

Col r. d. l. citato venne delegata al Capo del governo l'emanazione delle norme di attuazione della legge stessa.

In virtù di tale delega il Capo del governo ha emanato il decreto 20 aprile 1931, in base al quale spetta a lui:

1° impartire le direttive che sulla materia del turismo debbono seguire le amministrazioni dello Stato e degli enti ed istituti che svolgono attività nel campo turistico;

2° vigilare che tali direttive siano osservate;

3° coordinare le attività degli enti pubblici e privati e tutte le iniziative che si riferiscono al turismo;

4° vigilare e controllare le organizzazioni turistiche, i comitati nazionali, provinciali e locali del turismo, le aziende autonome di cura, soggiorno e turismo, le industrie alberghiere, le agenzie di viaggio e gli uffici di turismo per l'attività turistica che esplicano;

5° studiare, elaborare e promuovere i provvedimenti per l'attuazione dei compiti di cui ai precedenti numeri e quelli in genere diretti all'incremento e alla migliore disciplina delle attività turistiche di tutta la Nazione.

Per l'esplicazione della sua attività in questa materia il Capo del governo si avvale anche del Consiglio centrale del turismo, che è un organo consultivo composto dei rappresentanti delle amministrazioni statali, delle confederazioni professionali e degli enti interessati all'attività turistica, fra i quali à speciale importanza l'ente nazionale per le industrie turistiche che fin dalla costituzione del Commissariato per il turismo à collaborato efficacemente allo svolgimento dell'attività turistica.

Il Capo del governo provvede anche alla nomina dei componenti il Consiglio centrale del turismo e il collegio dei sindaci dell'ente nazionale per le industrie turistiche.

82. — Il Comitato permanente del grano fu istituito per guidare la battaglia del grano allo scopo di affrancare l'Italia dalla schiavitù straniera per il primo e più essenziale mezzo di sussistenza del popolo. Esso è posto sotto la presidenza del Capo del governo e si compone dei titolari dei ministeri che ànno competenza per il conseguimento degli scopi proprii del comitato, dei dirigenti delle associazioni sindacali interessate e di undici persone di speciale competenza in questo ramo dell'agricoltura.

I componenti il Comitato sono nominati con decreto reale su proposta del Capo del governo, il quale nomina fra di essi con suo decreto il segretario, che rimane alle sue dipendenze.

L'opera del Capo del governo anche in questo campo à rag-

giunto gli scopi prefissi. Si sono trasformate zone incolte in fecondi campi di grano, si è diffuso l'uso di sementi selezionate e più adatte alla natura dei vari terreni, si sono perfezionati i metodi di coltura e di conservazione del prodotto, si è aumentata la produzione unitaria allo scopo di ottenere l'incremento della produzione senza aumentare la superficie di terreno destinata alla coltura granaria, si è perfezionata l'attrezzatura del credito agrario per questo ramo. Con le norme ultimamente emanate sugli ammassi si eliminano le speculazioni degli incettatori e si assicura ai produttori un prezzo del prodotto che li incoraggi alla coltivazione del grano, mentre si difende anche il consumatore.

83. — Con r. d. l. 8 maggio 1927, n. 773, è stata istituita in Roma una Scuola superiore di malariologia allo scopo di promuovere studi ed impartire insegnamenti su tutti i problemi medici della malaria e sul risanamento e sulla coltivazione delle zone palustri.

Il carattere sociale di tale Scuola è relevantissimo riconnettendosi colla bonifica integrale e colla battaglia del grano.

I risultati sono stati considerevoli dal punto di vista della profilassi, segnando le statistiche una fortissima diminuzione di malarici, come da quello del risanamento, essendo ormai molte le zone liberate dal flagello dal quale prima erano colpite.

Questa Scuola è posta sotto il patronato di un comitato d'onore presieduto dal Capo del governo, il quale esercita un controllo e una vigilanza continui ed effettivi.

Con decreto reale su proposta del Capo del governo, di concerto col ministro delle finanze, viene determinata la somma annua da assegnare alla Scuola per il funzionameto. Il bilancio preventivo è sottoposto dal ministro dell'educazione nazionale all'approvazione del Capo del governo.

Alla Scuola presiede un consiglio direttivo costituito con decreto del Capo del governo, il quale provvede anche alla nomina del

direttore e del vice direttore con le funzioni rispettivamente di presidente e vice presidente del consiglio direttivo.

84. — Nel campo del potenziamento demografico della Nazione merita grande rilievo l'*Istituto per la bonifica umana e l'ortogenesi della razza* disposto recentemente dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 aprile 1938 con uno schema di decreto legge in corso di pubblicazione.

L'Istituto à lo scopo di studiare lo sviluppo fisico e psichico degli individui; di ricercare i mezzi per la preparazione armonica del corpo e dello spirito, per il prolungamento della vita produttiva e per la correzione di eventuali imperfezioni o anomalie; di orientare i lavoratori verso il mestiere o la professione più confacenti al loro tipo costituzionale produttivo; di studiare i problemi della razza e il problema biologico della denatalità; di preparare personale specializzato in materia di tutela e correzione dello sviluppo fisico e psichico delle nuove generazioni.

Il nuovo istituto per i vasti e fecondi fini che si propone e che investono la vita e la crescita di tutto il popolo non potrà non essere sottoposto alle dipendenze del Capo del governo.

85. — L'Istituto centrale di statistica è pure sottoposto alla immediata e diretta dipendenza del Capo del governo.

La conoscenza di dati precisi sui fenomeni sociali ed economici è essenziale per l'uomo di Stato, poichè con la intelligente interpretazione di essi si possono scoprire le cause dei fenomeni, ricavare prospettive per l'avvenire ed avere una guida per comprendere e dominare nei limiti del possibile le crisi, la stasi, lo sviluppo delle varie attività della vita collettiva della Nazione.

Spetta al Capo del governo fare le proposte per le nomine del presidente dell'Istituto, dei componenti il consiglio superiore di statistica e dei direttori generali, che seguono con decreto reale.

Con decreto del Capo del governo sono approvati i regolamenti di attuazione delle norme giuridiche che vengono emanate per le

attribuzioni dell'Istituto, nonchè quelli riguardanti l'ordinamento interno di esso.

Il controllo dell'amministrazione dell'istituto viene compiuto dal Capo del governo mediante la nomina con suo decreto di una commissione di revisori dei conti e l'esame dei bilanci annuali che debbono essere sottoposti alla sua approvazione.

Spetta al Capo del governo emanare le norme per gli esami di Stato per l'abilitazione nelle discipline statistiche al fine di formare una categoria di professionisti preparati e competenti in tali discipline.

Il Capo del governo nomina pure, su designazione dell'Istituto, i rappresentanti dell'Italia ai congressi, alle conferenze e alle riunioni internazionali che hanno per oggetto trattazione di materie statistiche.

86. — Il fascismo è fonte di nuovi indirizzi e di nuovi principi che hanno avuto e più ne avranno una influenza rinnovatrice in tutti i campi dello spirito dalla scienza all'arte.

Lo sviluppo del movimento intellettuale è dal regime disciplinato nel quadro generale della resurrezione nazionale.

Per imprimere un alto indirizzo a tutto il movimento culturale sono stati rinnovati o addirittura creati enti ed istituti come centri dai quali si irradia il senso della civiltà italiana. Questi enti ed istituti sono potenziati dall'attività personale del Capo del governo.

87. — La Reale Accademia d'Italia fu istituita con r. d. l. 7 gennaio 1926, n. 87, promosso dal Capo del governo. Il regolamento alla legge che disciplina il funzionamento e l'attività dell'Accademia è stato emanato con decreto del Capo del governo 1 giugno 1929.

Spetta al Capo del governo promuovere i decreti reali di nomina degli accademici, cioè degli uomini più insigni e benemeriti in ogni campo della cultura nel numero di 60. La nomina a luogo su proposta del Capo del governo fra tre nomi per ogni posto va-

cante designati dall'Accademia. Su proposta del Capo del governo à pure luogo la nomina a tutte le cariche accademiche come presidente, vice presidente, segretario generale, amministratore, su terne formate dall'Accademia per ogni carica, in adunanza generale.

Compete al Capo del governo autorizzare la convocazione dell'Accademia in adunanza generale o per classi per invitare ad intervenire personalità straniere di fama scientifica, letteraria o artistica, membri di Accademie straniere.

È riservato al Capo del governo di chiedere all'Accademia pareri sui più importanti problemi scientifici, letterari e artistici.

88. — Con provvedimenti promossi dal Capo del governo è stato istituito il Consiglio nazionale delle ricerche che à il compito di coordinare le attività nazionali nei vari rami della scienza e in quello delle sue applicazioni nell'interesse dell'economia nazionale, specie per quanto riguarda l'autarchia.

Istituito con r. d. 18 novembre 1923, n. 2895, fu ordinato e disciplinato con r. d. 2 ottobre 1924, n. 1625; con r. d. l. 31 marzo 1927, n. 638, e con r. d. 21 giugno 1928, n. 1840.

Per la legge istitutiva fanno parte del Consiglio nazionale delle ricerche alcuni comitati nazionali per varii rami di scienza e spetta al Capo del governo promuovere i decreti reali per la istituzione di nuovi comitati nazionali per altri rami ed anche di commissioni speciali per lo studio di argomenti scientifici particolari che possano interessare l'economia nazionale.

La nomina dei presidenti, dei vice presidenti, dei segretari generali, dei membri dei comitati e delle giunte esecutive è sottoposta all'approvazione del Capo del governo.

Per espressa disposizione di legge l'attività del Consiglio deve svolgersi in conformità delle disposizioni e delle direttive del Capo del governo. A lui deve annualmente essere presentata una relazione sull'attività svolta dal consiglio e sui risultati ottenuti.

Spetta al Capo del governo di autorizzare congressi nazionali od internazionali per le varie discipline.

89. — Data l'importanza che nella vita nazionale assumono le manifestazioni scientifiche ed intellettuali in genere, nessun congresso nazionale od internazionale può aver luogo all'interno senza la preventiva autorizzazione del Capo del governo.

E spetta a lui pure di decidere sulla opportunità di accettare inviti rivolti al governo di partecipare a congressi internazionali aventi scopi scientifici e culturali e di nominare le delegazioni che debbono parteciparvi.

Il Capo del governo decide, udito il parere di una apposita commissione permanente istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri, nominata con suo decreto, ma nei casi urgenti la decisione può essere presa senza il parere della commissione.

90. — Con r. d. 6 agosto 1927, su proposta del Capo del governo veniva istituito ed eretto in ente morale l'Istituto nazionale fascista di cultura collo scopo di tutelare e diffondere la cultura nazionale e le idealità fasciste all'interno e all'estero con pubblicazioni e corsi di lezioni.

Con la legge 17 aprile 1930, n. 468, venne fuso nell'Istituto l'Ente nazionale « Italica », già istituito con r. d. l. 26 novembre 1925, n. 2144, allo scopo di tutelare e diffondere l'arte italiana all'estero attraverso manifestazioni artistiche, liriche, drammatiche, e cinematografiche, concerti, esposizioni, mostre del libro e conferenze d'arte.

L'Istituto nazionale fascista di cultura è sottoposto all'alta vigilanza del Capo del governo, che ne cura il funzionamento e ne segue l'attività, impartendo direttive e istruzioni.

A lui spetta promuovere il decreto reale di nomina del presidente, dei vice presidenti e dei consiglieri di amministrazione e occorrendo quello di revoca, nonchè di scioglimento dell'intero consiglio, provvedendo all'amministrazione straordinaria con un commissario da lui nominato.

91. — La guerra mondiale rese invalidi centinaia di migliaia

di combattenti. Lo Stato come fece sua la loro attività bellica, così à fatto suoi i loro bisogni ed à provveduto ad onorare i minorati di guerra con quella solidarietà che schietta ed organica deriva dal principio corporativo dell'unità dell'aggregato sociale.

Così per questi gloriosi combattenti è stata istituita l' « Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi di guerra », che è posta sotto la vigilanza del Capo del governo.

Anche in questo campo spetta al Capo del governo la nomina degli amministratori, l'approvazione dei bilanci, dei conti consuntivi e delle deliberazioni di maggiore importanza.

Varia è l'assistenza a favore dei minorati di guerra. Con i r. d. l. 17 gennaio 1926 n. 434, e 2 luglio successivo n. 1295, si è assicurata agli invalidi la possibilità di avere una casa in proprietà col pagamento di modeste quote mensili. E a tal uopo è stato istituito alla dipendenza del Capo del governo l' « Ente edilizio per i mutilati ed invalidi di guerra » per la vigilanza sull'erogazione delle somme destinate alle costruzioni o acquistate con i mutui ottenuti a tasso di favore dal consorzio di credito per le opere pubbliche.

Con r. d. 19 giugno 1929, n. 1125 e 23 luglio 1925, n. 1292, si è riservata una somma adeguata alla concessione di mutui ipotecari di credito agrario per l'acquisto di piccoli fondi rustici a favore degli invalidi di guerra. Al pagamento degli interessi concorrono lo Stato, l'Opera nazionale combattenti e l'Opera nazionale invalidi di guerra.

L'assistenza agli invalidi in questa attività è affidata all'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza degli invalidi; al Capo del governo è riservata l'approvazione di tutte le deliberazioni che si riferiscono a questa forma assistenziale.

Sono note poi le provvidenze relative alla sistemazione nella vita civile degli invalidi e alla loro rieducazione specie ai fini della loro attività professionale. Oltre a stabilire le preferenze previste nelle assunzioni e nei concorsi delle pubbliche amministrazioni, si è provveduto ad imporre a tutti i datori di lavoro in ogni ramo del-

l'economia l'obbligo di occupare un invalido per ogni 20 dipendenti o frazione di 20 superiore a dieci.

Al Capo del governo sono riservati la vigilanza per l'osservanza di tali provvidenze ed il controllo sulle contravvenzioni relative e l'impiego dei proventi contravvenzionali.

92. — Anche per gli ex combattenti lo Stato à provveduto a istituire con r. d. l. 16 settembre 1926, n. 1606 l'Opera nazionale per i combattenti, che à lo scopo di organizzare, disciplinare e finanziare l'attività dei combattenti nell'assetto economico-sociale della Nazione: provvedendo alla trasformazione fondiaria delle terre e all'incremento della piccola proprietà, fondando colonie agricole e nuovi centri abitati e sviluppando industrie agricole e peschereccie.

L'Opera nazionale per i combattenti è posta sotto la vigilanza del Capo del governo.

Spetta a lui promuovere tutte le norme relative all'ordinamento e al funzionamento dell'opera.

Per l'esecuzione delle norme di legge relative alla provvista dei mezzi coi quali l'Opera deve raggiungere le sue finalità, funziona un collegio centrale arbitrale, i componenti del quale sono nominati e revocati su proposta del Capo del governo come pure i componenti il consiglio di amministrazione.

Il collegio dei sindaci è nominato con decreto del Capo del governo.

Sono sottoposti all'approvazione del Capo del governo il bilancio preventivo annuale ed il conto consuntivo e così tutte le deliberazioni di massima e di maggiore importanza del consiglio di amministrazione.

Annualmente l'opera destina sulle proprie rendite una somma da versare all'Associazione nazionale combattenti per essere destinata all'assistenza morale e finanziaria dei combattenti; la relativa deliberazione è sottoposta alla preventiva approvazione del Capo del governo.

Il Capo del governo può sempre ordinare ispezioni ammini-

strative e verifiche di cassa e può disporre l'esecuzione di ufficio di atti obbligatori per legge, come può annullare quelli che violino leggi e regolamenti.

Per mezzo dell'opera già cinquantamila ettari di terreno sono stati assegnati al lavoro dei combattenti e ad incremento della produzione nazionale.

Anche per gli ex combattenti sono state emanate particolari disposizioni per la loro assunzione nelle pubbliche amministrazioni e per la giusta valutazione dei servizi resi in guerra ai fini della carriera.

L'Associazione nazionale combattenti che integra l'assistenza dell'opera a favore dei reduci è sottoposta pure alla vigilanza del Capo del governo, il quale ne nomina con suo decreto il direttorio nazionale e ne approva i regolamenti dai quali è retta, nonchè il bilancio preventivo e il conto consuntivo che annualmente deve predisporre il direttorio nazionale.

L'Opera nazionale combattenti à iniziato anche l'attuazione di un piano di colonizzazione nell'Impero africano.

93. — Creazione tipica del regime fascista è l'Opera nazionale dopolavoro. Essa fu istituita col r. d. l. 1° luglio 1926, n. 1130, e poi eretta in ente morale per iniziativa del Capo del governo.

L'attività dell'Opera diretta a promuovere il sano e fecondo impiego delle ore libere dei lavoratori intellettuali e manuali, si svolge sotto l'alta direzione del Capo del governo, il quale sovrintende a tutta l'azione dello Stato a favore dei lavoratori.

Lo sviluppo delle capacità fisiche, intellettuali e morali del popolo italiano non sfugge alla vigile attenzione del Capo del governo, al quale si deve l'istituzione del sabato fascista così strettamente legato coll'attività del dopolavoro, alta scuola di educazione civica attraverso il diletto e la ricreazione.

Spetta al Capo del governo di provvedere al funzionamento dell'Opera procedendo alla nomina del presidente e del consiglio dell'ente e occorrendo allo scioglimento degli organi direttivi e alla nomina di un commissario straordinario.

CAPITOLO VII.

L'integrazione dello Stato

- 94. — Le forze integrative dello Stato.
- 95. — I partiti politici: critica.
- 96. — Lo Stato corporativo e la funzione integrativa.
- 97. — Il partito fascista e l'azione integrativa.
- 98. — Posizione giuridica del partito fascista.
- 99. — I compiti del partito fascista.
- 100. — L'educazione politica e la Gioventù italiana del littorio.
- 101. — L'educazione come volontà creativa.
- 102. — L'educazione della mente e del corpo.
- 103. — L'errore del Rousseau.
- 104. — La verità del Cristianesimo.
- 105. — L'insegnamento del Gioberti e la concezione educativa del fascismo nel pensiero di Mussolini.

94. — Lo Stato fascista è una unità morale, politica, economica e religiosa.

Il principio corporativo esige il coordinamento dei vari organi costituzionali e delle varie istituzioni dello Stato e il coordinamento dell'attività dei gruppi al fine dello Stato per determinare l'unità politico-giuridica dalla quale possa esprimersi l'*imperium* e l'unità morale e religiosa donde si rilevi l'unità spirituale del popolo.

Tale coordinamento nell'un senso e nell'altro è affidato nello Stato fascista al governo con preminenza all'organo attivo di esso che è il Capo del governo.

Ma l'unità degli organi supremi dello Stato può riuscire infertile — e la storia dimostra che ciò avviene — se l'azione dei gruppi e degli individui che costituiscono l'aggregato sociale non è permanentemente ispirata alla collaborazione e alla solidarietà per evitare che possa avvenire comunque un distacco dalle finalità dello Stato.

Le istituzioni giuridiche non bastano da sole a mantenere la saldezza dell'aggregato sociale: soccorrono altre forze di vita che per la propria integrazione, spontaneamente la società esprime dal suo seno.

Questa opera di integrazione si rende tanto più necessaria negli Stati moderni quanto più essi estendono le loro funzioni e chiamano a partecipare alla loro vita gruppi sempre più numerosi di popolazione. Il fenomeno è ancora più rilevante nello Stato corporativo che considera tutto il popolo, nel suo complesso di singoli e di gruppi, parte viva e costitutiva dello Stato.

95. — Queste forze si esprimono in maniera diversa secondo i tempi e secondo i luoghi.

Nello Stato liberale il modo più rilevante di organizzazione di tali forze è quella dei partiti politici perchè i partiti sono coessenziali a questo tipo di Stato, il quale non essendo portatore di ideali propri ha bisogno di ricevere contenuto e governo attraverso il meccanismo elettorale e il sistema delle maggioranze, che rendono d'altra parte il potere dello Stato instabile e vario di volta in volta di indirizzi e di contenuto.

I partiti politici dapprima, come espressione della volontà politica degli individui, e il sindacalismo operaio come negazione dello Stato e asserzione di una società formata di una sola classe poi, sono il risultato di una concezione pseudo democratica che considera la società come staccata dallo Stato e gli individui come i liberi creatori dello Stato.

La concezione fascista rileva la falsità di tale rapporto fra società e Stato ed afferma il principio che la direzione dello Stato non proviene direttamente dal popolo che come massa numerica resta dominato da impulsi egoistici e particolaristici, ma dallo Stato stesso, il quale è coevo alla società e crea da sè gli organi supremi di comando e di direzione che per la natura e il fine stesso dello Stato debbono essere stabili e durevoli.

Sicchè se è esatto rilevare che le istituzioni giuridiche sono una qualificata organizzazione di forze sociali, che han bisogno di un *humus* sociale fatto di consenso e di comprensione e quindi risultante dall'intima coscienza individuale dove convergono sentimenti religiosi, morali, in una parola spirituali nel senso più comprensivo della parola, non è esatto ritenere che l'espressione di queste forze intime di consenso si ottengano con le organizzazioni dei partiti. Queste sono fatte più per dividere che per unire, più per negare che per affermare, più per distruggere le forze sane del popolo, che per coltivarle per la ricerca e l'affermazione del bene comune del popolo considerato come unità organica destinata alle

lotte con gli altri popoli, delle quali in definitiva è fatta la storia umana.

Come falsa è la concezione dello Stato che abbia per fine la tutela dei diritti degli individui, altrettanto falsa è la concezione opposta di statizzare tutta la società attraverso una regolamentazione coattiva che annulli ogni iniziativa e spontaneità degli individui e dei gruppi in una immensa macchina amministrativa, come si presenta il sistema bolscevico.

Il senso profondo del corporativismo sta appunto nel riconoscere l'autonomia della persona umana e conseguentemente dei gruppi, col potenziare tale autonomia indirizzandola al bene comune e facendo in modo che essa si renda attiva anche in direzione del fine dello Stato che il bene comune contiene.

96. — Per ottenere questa costante rispondenza e questa convergente armonia fra l'agire dei singoli e dei gruppi e il fine dello Stato occorre una opera assidua e continua di educazione politica, di propaganda, di persuasione, di vigilanza, di elevamento spirituale compiuta in un campo che non può essere proprio quello in cui si svolge l'attività giuridica, che, anzi di questa sia un antecedente e una garanzia affinché il diritto non serva al sordido egoismo; questa opera esige una organizzazione capillare che penetri in profondità e in tutte le parti anche più umili e più periferiche della società.

Tale opera, e quindi tale organizzazione, secondo la concezione corporativa dello Stato, può partire soltanto dallo Stato, perchè lo Stato realizzando la Nazione à il massimo grado di coscienza dell'unità politica, morale, economica e religiosa, che nel popolo è attenuata dal prevalere degli interessi particolari.

Si tratta in sostanza di una nuova funzione statale correlativa al fine proprio dello Stato corporativo; la potenza spirituale ed economica della Nazione.

Come lo Stato liberale si assumeva lo scopo di garantire i diritti individuali e a tal fine sorgevano i partiti e le leghe libertarie,

così lo Stato corporativo si è assunta la nuova funzione della integrazione costante del corpo sociale e a tal fine dispone di una organizzazione anch'essa spontanea, ma fondamentale per lo Stato corporativo, che questo utilizza e lega ai suoi fini in virtù del principio corporativo.

Tale organizzazione è il partito nazionale fascista.

97. — Il partito fascista, come tutti gli istituti fascisti, per la propria originalità e per il rovesciamento che à operato nelle posizioni mentali e nelle sistemazioni dottrinali, non à dato pace nè ai politici, nè ai giuristi, i quali si sono cruciati per trovare una cassella dove sistemarlo.

Chi più genialmente e con maggiore aderenza alla realtà à trattato del partito fascista è il Panunzio (1). Vi ha dedicato un particolare studio anche lo Zangara (2).

Aderendo al concetto politico del Panunzio che considera il Partito fascista come un *prius* rispetto allo Stato, noi qui abbiamo riguardo soltanto alla posizione giuridica assunta dal Partito dopo che per opera sua avvenne l'instaurazione rivoluzionaria, come dice il Panunzio, del nuovo tipo di Stato, e ciò in armonia col nostro concetto di identificare le forme di realizzazione del principio corporativo con istituti giuridici che tale realizzazione si propongono.

Dato il tipo del nuovo Stato, per cui nulla può rimanere al di fuori di esso, era necessario che il partito fascista da *prius* dello Stato, dopo l'instaurazione rivoluzionaria, diventasse istituto di Stato, colla funzione appunto di esserne il più grande ausilio, sorreggendone e presidiandone l'azione e permeando ogni forma di attività sociale di quei principii fondamentali in nome dei quali il Partito aveva compiuta la conquista del potere dello Stato. Principii fondamentali che si possono riassumere nell'unità della fede politica e nello spirito di disinteresse, di abnegazione, di sacrificio per il raggiun-

(1) PANUNZIO: *Teoria generale dello Stato fascista*, Cedam, 1937.

(2) ZANGARA: *Il Partito e lo Stato*. Catania, 1935.

gimento del fine dello Stato, quale sostrato spirituale della nuova classe dirigente che l'azione del Partito è destinata a formare (1).

98. — La posizione giuridica assunta dal Partito è regolata dalla legge 14 dicembre 1929, n. 2099, in virtù dell'art. 6 della quale il Partito à avuto varii ordinamenti.

In forza di tali ordinamenti il Partito si è trasformato da quel *da sè* che era quando conquistò il potere in un istituto di Stato. Esso infatti non à più nè la facoltà di auto-organizzazione, nè quella di determinare autonomamente il contenuto della sua attività.

Questi poteri sono stati assunti dal Governo e più precisamente dal Capo del governo. Il carattere di istituto di Stato si è rassodato in seguito a due provvedimenti che ànno accentuata e certificata tale trasformazione, che del resto era nella logica del sistema corporativo. Infatti il Partito svolgendo la sua attività nel campo politico non può sfuggire all'azione coordinatrice del Capo del governo, specie se si considera che i fini politici del Partito sono costituzionalmente quelli dello Stato, del quale, pertanto, diventa in questo campo l'organo di massima efficienza. Si noti che il Partito non à fini proprii essendo i suoi fini, senza residui, i fini dello Stato.

In base ai due provvedimenti sopra accennati il segretario del Partito come tale è ministro segretario di Stato e il Capo del governo è il capo del Partito.

La nomina del segretario del Partito ministro segretario di Stato e dei membri del direttorio del Partito è fatta con decreto reale su proposta del Capo del governo; la nomina dei segretari federali è fatta con decreto del Capo del governo su proposta del segretario del Partito, ministro segretario di Stato; la nomina dei segretari dei fasci è fatta dal segretario del Partito ministro segretario di Stato su proposta dei segretari federali.

(1) Cfr. ERCOLE: *La funzione del Partito nell'ordinamento corporativo dello Stato*, in « Archivio di studii corporativi », vol. 2°.

99. — I compiti del Partito sono determinati nello Statuto.

Lo Statuto e gli ordinamenti del Partito vengono deliberati dal Capo del governo, che è Capo del Partito, dietro parere del Gran consiglio e del Consiglio dei ministri ed approvati con decreto reale.

Le direttive del Partito sono, quindi, opera del Capo del governo, nè di ciò, si può dubitare dopo l'ultima riforma dello Statuto del Partito, che questo è posto sotto la diretta dipendenza del Duce, che è Capo del governo. Con queste attribuzioni la lettera dell'art. 11 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, è stata superata: infatti in base all'art. 2 del nuovo statuto del Partito, il Duce, che ne è Capo, è il potere di impartire gli ordini per l'azione che il Partito deve svolgere.

Il Partito è conservato la sua forma di composizione a base associativa, volontaristica, anticlassista, aperta a tutti i cittadini dalla posizione più umile a quella più elevata.

Annualmente e precisamente il 21 aprile entra nelle file fedeli ed ordinate del Partito, tutta la gioventù italiana, già organizzata nella formazione dei « Giovani fascisti ». Nel Partito così viene immesso tutto il popolo senza distinzioni di classi, nè di censo, nè di nascita, attuandosi la più autentica forma di organizzazione democratica che sia dato conoscere, disciplinata ed ordinata sotto l'autorità dello Stato per mezzo di quell'istituto fondamentale che è il Partito.

Questa forma di immissione del popolo nel Partito, specialmente delle giovani generazioni totalitariamente considerate, permette al Duce, Capo del governo nella sua posizione di Capo del Partito, di condensare intorno ai fini politici generali da lui posti il sentimento nazionale vivo di comprensione e di adesione di tutto il popolo, presidio sicuro e necessario alla loro più efficace e più salda realizzazione.

In conseguenza del suo ordinamento e della posizione assunta, dopo l'instaurazione rivoluzionaria dello Stato fascista, il Partito

à cessato di essere un partito nel senso che questa parola comporta per trasformarsi in una istituzione fondamentale dello Stato (1).

I compiti assegnati dallo statuto al Partito consistono nella difesa e nel potenziamento della rivoluzione fascista e nell'educazione politica degli italiani. Compiti vasti, inesauribili, che coincidono col fine concreto dello Stato che si riassume nella creazione della potenza spirituale (l'economia resta sempre un mezzo) della Nazione.

Il Fascismo è il creatore di un'etica superiore, che il Partito à il compito di attuare e mantener viva energeticamente, fondata sul sacrificio permanente per la causa della rivoluzione fascista identificata col bene della Nazione. Perciò i giovani che nell'annuale

(1) Non è intenzione di questo studio di trattare il problema della natura giuridica del P. N. F. Notiamo soltanto che dopo l'instaurazione rivoluzionaria dello Stato fascista operata dal Partito si è determinato un rovesciamento di posizioni: il Partito, che era *in nuce* lo Stato fascista in contrapposizione rivoluzionaria con lo Stato liberale, è divenuto una parte dello Stato fascista, dentro lo Stato fascista in conseguenza della concezione mussoliniana che nulla può stare fuori dello Stato; lo Stato fascista, invece, è diventato il tutto che comprende il Partito, non più come tale, ma come sua istituzione.

Si tratta, poi, di determinare il carattere di tale istituzione. Uno studio particolare a tale argomento, come si è detto innanzi, à dedicato lo ZANGARA (*Il Partito e lo Stato*, Catania, 1935), il quale ritiene che il P. N. F. abbia carattere di *istituzione costituzionale*. Egli nega che possa venir considerato organo dello Stato richiamandosi alla opinione dottrinarla che afferma che non si può parlare di personalità degli organi in quegli ordinamenti in cui la struttura dello Stato è caratterizzata dal principio di unificazione nella sua personalità giuridica. Come si vede si tratta di una esigenza formale alla quale si sacrifica la sostanza dell'istituzione cioè il contenuto e le funzioni.

Noi, che già la questione della personalità dell'organo abbiamo altrove trattato (G. D. Miceli, *Studi di politica corporativa*, Napoli, 1929) preferiamo l'opinione dell'Ambrosini, il quale sostiene che il Partito fascista è istituzione e organo dello Stato. (AMBROSINI, *La posizione giuridica del Partito fascista nello Stato*, estr. Circ. Giur., Palermo, 1931).

La definizione dello Zangara non tiene conto, a parer nostro, del fatto che una istituzione non può essere costituzionale senza essere organo dello Stato, altrimenti l'ordinamento costituzionale dello Stato risulterebbe di istituzioni con fini non identici ma distinti, distinto essendo, secondo lo Zangara, il fine del Partito da quello dello Stato.

della leva fascista ricorrente il 21 aprile, natale di Roma, entrano nelle file del Partito, prestano il giuramento fascista: « Nel nome di Dio e dell'Italia giuro di eseguire gli ordini del Duce e di servire con tutte le mie forze e, se è necessario, col mio sangue la causa della rivoluzione fascista ».

Attuando questa etica superiore il Partito fascista compie una funzione nuova, ignota allo Stato liberale, ossia l'integrazione dello Stato nel senso più profondo della parola, conseguenza diretta del principio corporativo per cui ogni parte dell'azione sociale, che non è mai nè estranea, nè indifferente per lo Stato, deve concorrere in modo armonico e occorrendo annullandosi ai fini statali.

È estranea al concetto corporativo dello Stato ogni regolamentazione coattiva che sopprima l'iniziativa degli individui. Lo Stato fascista, per mezzo del Partito, riesce ad integrarsi potenziando la autonomia dei singoli e dei gruppi dei quali risolve il dualismo del particolare e dell'universale sviluppando quella coscienza corporativa, che è la coscienza della coesione e dell'unità.

Non è difficile rilevare lo svolgimento permanente della funzione collegante e integrativa.

Attorno al Partito si aggruppano gli studenti universitari formanti i gruppi universitari fascisti (G.U.F.); i giovani dai 6 ai 21 anni inquadrati, come vedremo più innanzi, nella Gioventù italiana del littorio; le associazioni di tutti gli impiegati pubblici formanti le associazioni del pubblico impiego, della scuola, dei ferrovieri, dei postelegrafonici, degli addetti alle aziende industriali dello Stato.

Il segretario del Partito fa parte del Gran Consiglio del quale è il segretario; della Commissione suprema di difesa; del Consiglio superiore dell'educazione nazionale; del consiglio d'amministrazione dell'Istituto di cultura fascista; del Consiglio nazionale delle corporazioni; del Comitato centrale corporativo. Mantiene, poi, il collegamento con le confederazioni nazionali dei datori di lavoro, dei lavoratori, e dei professionisti e artisti e coll'ente nazionale della cooperazione, collaborando sul terreno del lavoro e della produzione

quando ciò si renda necessario. Provvede, inoltre, al collegamento cogli altri organi dello Stato, con le presidenze del Senato e della Camera dei deputati, col comando generale della M.V.S.N. e con la segreteria dei fasci italiani all'estero. Sono sotto la diretta dipendenza del segretario del Partito il Comitato olimpionico nazionale e l'Opera nazionale dopolavoro, dei quali su decisione del Duce assume personalmente la presidenza o designa altri ad assumerla. Presiede l'Unione nazionale degli ufficiali in congedo.

Come si vede non vi è istituto o attività sociale in cui non si manifesti la presenza o la direzione del Partito, e ciò avviene al centro, nei capoluoghi di provincia e fin nei più piccoli comuni, dove il segretario politico del fascio locale rappresenta il potere di penetrante capillarità del Partito.

Il potere disciplinare è affidato al centro al Segretario del Partito coadiuvato da una Corte di disciplina, nelle provincie ai segretari federali e alle commissioni federali di disciplina.

Contro le punizioni disciplinari inflitte dalle commissioni federali di disciplina si può ricorrere ai segretari federali e contro quelle inflitte da questi ultimi, entro un mese, al segretario del Partito.

Il provvedimento di espulsione dal Partito, che è il più grave, non può essere inflitto che dal segretario del Partito. Stabilisce lo statuto del Partito che « il fascista che viene espulso dal P. N. F. deve essere messo al bando della vita pubblica » (1).

Come si è già detto i compiti del Partito sono: la difesa e il potenziamento della rivoluzione fascista e l'educazione politica degli italiani.

(1) Con l'attribuzione di questo potere, che ricorda l'*interdictus aqua ignique* del diritto antico, è un po' difficile sostenere che il Partito non sia organo dello Stato, salvo che non si voglia ammettere la pluralità degli ordinamenti giuridici, ma tale teoria urta irrimediabilmente col principio del potere sovrano unico e originario dello Stato. Soltanto lo Stato può punire un cittadino coll'interdizione dalla vita pubblica e perciò l'attribuzione di una tale potestà non può essere affidata che a un organo dello Stato.

100. — Di questi compiti il più difficile, il più profondo, il più universale è l'educazione politica degli italiani (1).

L'educazione è compito spettante allo Stato, come spiegheremo più innanzi. Essa, destinata all'uomo, dell'uomo deve curare le parti di cui si compone: lo spirito e il corpo.

Purtroppo una deformazione del concetto unitario della educazione aveva condotto alla più assurda trascuratezza dell'educazione fisica, che è una dimensione della potenza dell'uomo e quindi della potenza politica dei popoli. Perciò lo Stato fascista con la legge 3 aprile 1926, n. 563, istituì l'Opera nazionale Balilla, allo scopo appunto di provvedere alla assistenza e all'educazione fisica e morale della gioventù. L'Opera Balilla completa l'educazione della famiglia e della scuola, dando un sistema di vita agli adolescenti per temprare il corpo e lo spirito.

Tale sistema si estende anche al campo delle organizzazioni delle piccole e giovani italiane con norme simili a quelle dei balilla e degli avanguardisti al fine di diffondere pure nella gioventù femminile i principii della famiglia e della casa come tradizionalmente intesi, dando sempre grande rilievo all'educazione ginnico-sportiva.

Per l'attività assistenziale dell'Opera è costituita l'assicurazione contro gli infortuni ed è disposta la fornitura ai bisognosi di libri e di quanto è necessario per frequentare la scuola, istruirsi e migliorarsi.

Ma l'educazione dei Balilla non costituisce che una parte dell'opera di educazione politica della gioventù, che è uno dei compiti

(1) E' interessante a proposito dell'educazione impartita alla gioventù dal Partito conoscere quello che à scritto il VICO nella sua *Scienza Nuova*. Egli vuole che l'educazione dei fanciulli non sia delicata, ma severa, aspra, crudele, che i loro giuochi siano faticosi perchè si avvezzino a fermare le forze e l'animo e a strapazzare e a disprezzare la vita, che ad essi non si diano nè lussi, nè agiatezze nè agi.

Solo con una simile educazione possono sorgere nei fanciulli le virtù dei forti, che sono le virtù cardinali del Cristianesimo, ossia: prudenza, giustizia, temperanza e fermezza.

Come si vede i sapienti sono anche i migliori pedagoghi.

fondamentali del Partito, come si è visto dall'esame dello statuto del Partito stesso.

Si rendeva, quindi, necessario concentrare in un solo organo questa attività educativa in nome del principio unitario caratteristico del fascismo.

Perciò, al fine di ottenere unità di organizzazione e di indirizzo in un campo fondamentale per lo Stato, con r. d. l. 27 ottobre 1937, n. 1839, è stato soppresso il sottosegretariato di Stato per l'educazione fisica e giovanile istituito presso il ministero dell'educazione nazionale col r. d. 12 settembre 1929, n. 1661, ed è stata istituita l'organizzazione totalitaria delle forze giovanili sotto la denominazione di *Gioventù italiana del littorio* in seno al partito nazionale fascista, alla diretta dipendenza del segretario del Partito, ministro segretario di Stato, che ne è il comandante generale.

L'Opera nazionale Balilla è stata assorbita dalla *Gioventù italiana del littorio* e le attribuzioni conferite dalle leggi e dai regolamenti al presidente dell'Opera Balilla e al ministro per l'educazione nazionale nei confronti dell'Opera stessa sono state devolute al segretario del Partito, ministro segretario di Stato, comandante generale della *Gioventù italiana del littorio*.

Così pure le istituzioni, le scuole, le accademie, i collegi appartenenti all'Opera Balilla sono passate alla *Gioventù italiana del littorio*.

Spetta al segretario del Partito nella sua qualità di comandante generale di emanare le norme per l'organizzazione della *Gioventù italiana del littorio* e per il suo funzionamento nel Regno, nell'Africa italiana, nella Libia e nelle Isole italiane dell'Egeo.

Alla *Gioventù italiana del littorio* appartengono i giovani di ambo i sessi dai 6 ai 21 anni, i quali vengono inquadrati nelle organizzazioni dei *figli della lupa*, dei *Balilla*, dei *giovani fascisti*, degli *avanguardisti*, delle *piccole italiane*, delle *giovani italiane*, delle *giovani fasciste*.

Tutti gli appartenenti alla *Gioventù italiana del littorio* prestano il giuramento fascista: « Nel nome di Dio e dell'Italia giuro

di eseguire gli ordini del Duce e di servire con tutte le mie forze e, se è necessario, col mio sangue la causa della rivoluzione fascista ».

I compiti della Gioventù italiana del littorio sono così elencati nell'articolo 5 della legge costitutiva:

- a) la preparazione spirituale, sportiva e premilitare;
- b) l'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole elementari e medie secondo i programmi da essa predisposti di concerto col ministro dell'educazione nazionale;
- c) l'istituzione e il funzionamento di corsi, scuole, collegi, accademie, aventi attinenza con le finalità della Gioventù italiana del littorio;
- d) l'assistenza svolta essenzialmente attraverso i campi, le colonie climatiche e il patronato scolastico o con altri mezzi disposti dal comandante generale;
- e) l'organizzazione di viaggi e crociere;
- f) l'istituzione e l'incitamento all'istituzione di borse di studio e l'assegnazione di esse.

Il compito del Partito di curare l'educazione politica degli italiani non tocca i poteri e le attribuzioni del ministro per l'educazione nazionale nel settore della scuola e dell'insegnamento pubblico e privato (art. 5, u. c., r. d. l. 27 ottobre 1937, n. 1839).

Si tratta di due aspetti dell'unica attività: educace. Si intende che i due aspetti non si possono nettamente separare. Così il Partito nel curare la educazione politica della gioventù se accentua le esercitazioni fisiche e la preparazione militare non trascura di proiettare su di esse la luce dello spirito perchè siano unicamente dirette alla conquista della potenza nazionale. Donde nasce la necessità di equilibrare e di armonizzare i compiti del ministro dell'educazione nazionale con quelli del comandante generale della Gioventù italiana del littorio, i quali sempre in relazione alla medesima gioventù presiedono ciascuno ad uno dei due fondamentali aspetti dell'educazione dell'uomo.

Molte sono, pertanto, le interferenze e i punti di contatto fra l'educazione nazionale nel settore della scuola e dell'insegnamento pubblico e privato da una parte e l'educazione politica della gioventù del littorio dall'altra. Si pensi, per esempio, ai littoriali, che non si limitano più al campo sportivo ma si sono allargati ai campi tecnico-professionali e alle più vive espressioni della più varia cultura dalla politica, all'arte, alla letteratura, alla musica.

È certo, poi, che il Partito è riuscito ad imprimere una caratteristica alla educazione della gioventù che la scuola finora non à rivelato, intendiamo una caratteristica di volontà di creazione in senso collettivo-nazionale, cioè nel senso corporativo più alto, quasi come un acceleramento dei destini della Patria. Ed educazione vuol dire volontà di creazione.

101. — Noi pensiamo col Gioberti che ogni cognizione dipende dal volere. Ora la volontà cerca non meno dell'ingegno a far gli uomini grandi e i popoli famosi. Questa volontà che noi vediamo rappresentata nella vivente e possente personalità del Duce e da lui transfusa nel partito fascista se ancora non à potuto darci uomini grandi, sta facendo certamente famoso il popolo italiano.

La missione educativa del Partito è tutta qui. Lo spirito non è qualche cosa che s'insinui dal di fuori.

Se Bacone diceva che l'uomo tanto può quanto sa, il Gioberti ha soggiunto che l'uomo tanto sa quanto vuole. La volontà è potenza creativa che ci assomiglia al supremo Fattore e, quale principio di morale eccellenza, conferisce all'uomo il principato della natura porgendogli i mezzi di conoscerla e trasformarla onde stabilire il suo proprio imperio (1).

Stabilire il proprio imperio è la reale conquista a cui deve tendere l'uomo.

L'educazione è autonomia. Non si capisce il vero se non in

(1) GIOBERTI, *Introduzione allo studio della filosofia*, I, 156.

quanto si rifà, à scritto il Gioberti aggiungendo che tanti non capiscono gli autori perchè non sanno rifarli.

Come in estetica bisogna rifare il bello per gustarlo, così in scienza bisogna rifare il vero per apprenderlo (1).

Il sapere importa continuamente un atto della nostra volontà mediante la quale lo facciamo, lo rendiamo cosa nostra. L'attualità della scienza è frutto del nostro volere.

102. — Il sapere deve essere largo e camminare alla libera come un regio fiume (2).

Educare vuol dire formare degli uomini considerando lo spirito come unità. Lo spirito a fette, frazionato, atomistico si riduce ad un astratto, infecondo spiritualismo.

Disciplinare ed addestrare ad essere uomini non significa che l'uomo deve essere considerato soltanto come intelletto e volontà: un'educazione veramente spirituale non può fare a meno dell'educazione del corpo. La concretezza dello spirito consiste nell'intima congiunzione tra l'anima e il corpo: così è fatto l'uomo, di anima e di corpo. Il corpo è indispensabile al nostro spirito e quanto più noi educiamo il nostro corpo tanto più ci rendiamo capaci di realizzare luce spirituale. Il corpo à diritto a cure sollecite e diligenti sempre in vista, s'intende, di quel valore che abbiamo il dovere di realizzare, cioè della spiritualità in tutta la sua pienezza.

103. — Ritenere che l'applicazione della mente nuoccia al corpo è un errore esiziale. *L'homme qui reflechit est un animal depravé*, asseriva il Rousseau, esprimendo quanto di più falso vi sia mai detto. Non è lo studiare che rovina il corpo, ma il modo di studiare. Elementi necessari allo studio sono l'aria e la luce, che giovano alle facoltà dell'intelletto e insieme al corpo: su questo riguardo l'azione del Partito darà frutti preziosi tenendo sempre il giusto equilibrio della duplice esigenza.

(1) GIOBERTI: *Protologia*, I, 93.

(2) GIOBERTI: *Prolegomeni*, p. 73.

Si pensi a Giulio Cesare fra gli antichi e a Mussolini fra i moderni, come tipi di uomini nei quali l'uso, la vivacità, la celerità della mente non hanno nociuto alla salute del corpo, al quale anzi essi hanno dato euritmicamente cure diligenti e sollecite.

Il Rousseau, invece, concepiva lo spirito come natura, risolvendolo nel materialismo più oscuro, ponendo, per di più, nel popolo la sorgente della sovranità colla pretesa di conferire l'indirizzo della società al maggior numero dei cittadini. Ciò che, dati i presupposti, varrebbe sottoporre la civiltà alla barbarie, la virtù e la cultura al vizio e all'ignoranza.

E invece quel che conta non sono il numero, la quantità, la somma, ma la qualità, l'unità, l'ingegno. Il cervello del popolo è l'ingegno ed esso solo à l'autorità e il potere di educare.

Pensare diversamente vale ammettere la legittimità della demagogia o dell'oligarchia, nelle quali è sempre il volgo che comanda e il volgo è per definizione ineducato. Sarebbe, quindi, contraddittorio predicare la necessità dell'educazione e dare il sommo potere agli ineducati o ai meno educati.

L'educazione rappresenta il nostro io migliore e più profondo, che noi dobbiamo sforzarci di raggiungere. Non è, quindi, possibile che la moltitudine possieda quella spiritualità che è il contenuto dell'educazione.

Secondo la teoria del Rousseau, invece, l'uomo come natura sarebbe buono, la società lo guasterebbe: bisogna perciò rimuovere gli ostacoli perchè l'uomo della natura si svolga liberamente. Ma se l'umanità si spezza in due parti, di cui l'una buona e l'altra cattiva, quale è l'origine del male nella società?

104. — Solo pensando l'umanità nella sua unità concreta si può spiegare il male come il bene.

Il Cristianesimo, invece, col dogma del peccato originale, pone l'origine del bene e del male non in un istinto buono o perverso e anteriore ma nell'arbitrio, che, dopo il peccato, solo coll'aiuto della

Provvidenza conduce l'uomo al bene, mentre senza l'aiuto di Dio tale libertà non lo potrebbe condurre che al male (1).

Il peccato originale non è postulato dal Cristianesimo come un assoluto, altrimenti non sarebbe possibile la redenzione.

I concetti del peccato originale e della redenzione si risolvono nella sintesi originaria della volontà e si rende così possibile e necessaria l'educazione.

Ma risolto questo problema un altro ne resta: in chi risiede il potere educativo?

Se si ammette che nello Stato si celebra la pienezza della spiritualità non vi può essere dubbio che lo Stato e solo lo Stato è il potere educativo dell'intero popolo. Si tratta di una funzione che à carattere di universalità e perciò stesso non può spettare che allo Stato.

Educare, come si è detto, vuol dire creare, che vale pienezza del pensiero. E poichè educatore è l'ingegno, questo è insieme idea ed azione, è lo spirito nella sua universalità.

105. — Creanza, come insegna il Gioberti (2), suona in italiano educazione ed educare vale anche creare. Creare significa che mediante l'educazione si dà principio a una cosa che dianzi non era, cioè all'attuazione delle potenze.

Educare esprime che l'atto preesistendo potenzialmente ed essendo nell'intimo delle nature create riposto, l'educazione lo tira

(1) Il Vico nella *Scienza Nuova* illumina questo domma del Cristianesimo, confutando l'asserzione che non si può parlare di libertà se tutto è guidato dalla Provvidenza. Il libero arbitrio è la capacità concessa da Dio al primo uomo di scelta e dominio di volontà intelligente sulle sue azioni. Ma dopo il peccato l'uomo à perduto la capacità di agire moralmente, e ciò non per difetto congenito della natura umana, perchè anche nell'uomo corrotto non è spento completamente il senso della coscienza morale. Quindi l'uomo, dopo il peccato, se à perduto la capacità di attingere direttamente il bene, può sempre agire consapevolmente acconsentendo all'aiuto della Provvidenza per agire moralmente. Tale agire morale, pertanto, non dipende totalmente da Dio, ma anche dalla volontà umana.

(2) GIOBERTI: *Protologia*, I, p. 240.

fuori, *educit* in modo analogo a quello con cui per l'atto creativo l'esistente erompe dall'Ente.

Questi profondi concetti il Gioberti completava rilevando la necessità che la filosofia non viva isolata riconoscendo la necessità della religione, non essendo possibile senza tale unione quella legge universale che domina tutto il reale e tutto lo scibile, cioè la legge di continuità per cui non si dà salto assoluto nelle cose e nelle cognizioni.

Così il Gioberti additava il nuovo ufficio dell'educazione in Italia perchè si ponesse fine *alla speculazione fallace ed anfibia inaugurando la scienza ideale*.

Il Partito può e deve integrare anche questa parte fondamentale dell'attività creativa dello Stato servendosi specialmente delle Università, che debbono rappresentare l'unità ideale del sapere e costituire i centri « onde muovono i lumi per diffondersi in tutto il corpo dello Stato e a cui, accresciuti dal valore e dalle industrie dei particolari ingegni, ritornano ». (1).

Il Gioberti vaticinò il sorgere dell'educazione della nuova Italia, destinata a rappresentare la vita universale dello spirito. compie.

Se noi non ci inganniamo il vaticinio del filosofo italiano si compie (1).

Mussolini à così impostata l'azione educativa spirituale del fascismo: « Il fascismo non è soltanto datore di leggi e fondatore di istituti, ma *educatore e promotore di vita spirituale*. Vuol rifare non le forme della vita umana, ma il *contenuto*, l'uomo, il *carattere*, la *fede*. E a questo fine vuole disciplina e autorità, che scenda addentro negli spiriti e vi domini incontrastata. La sua insegna, perciò, è il fascio littorio simbolo dell'unità, della *forza* e della *giustizia* ». (2).

(1) GIOBERTI, *Introduzione*, cit., I, 186.

(2) MUSSOLINI: *Dottrina del fascismo*, cit.