

**Corrado Petrone**

**PRINCIPI DI DIRITTO FASCISTA  
AUTORITA' E GERARCHIA**



**1940 – XVIII E.F.**

**RIPRODUZIONE A CURA DI  
MARCO PIRAINO E STEFANO FIORITO**

**<http://bibliotecafascista.org>**

# INDICE

## CAPITOLO I.

### Sviluppo storico dei principi di autorità e gerarchia.

1. Premessa. . . . .	Pag.	9
2. In Grecia . . . . .	"	ivi
3. A Roma . . . . .	"	17
4. Nel medioevo e nell'evo moderno . . . . .	"	19

## CAPITOLO II.

### Concetti generali sull'autorità.

5. Premessa. . . . .	"	27
6. Differenza fra arbitrio e comande. . . . .	"	ivi
7. Certezza dei propri diritti e conoscenza dei propri doveri . . . . .	"	29
8. Disciplina . . . . .	"	31
9. Istruzione . . . . .	"	32
10. Fede . . . . .	"	34
11. Consenso. . . . .	"	35
12. Ordine . . . . .	"	37

## CAPITOLO III.

### Concetti generali sulla gerarchia.

13. Il principio gerarchico . . . . .	"	41
14. Gerarchia di valori . . . . .	"	42
15. Gerarchia e disciplina . . . . .	"	43
16. Gerarchia e popolo . . . . .	"	44
17. Gerarchia e controllo . . . . .	"	46
18. Gerarchia di compiti . . . . .	"	49

**CAPITOLO IV.**  
**Gerarchia di compiti.**

19. Essenza del principio gerarchico . . . . .	Pag.	55
20. La gerarchia fra le funzioni dello Stato . . . . .	"	56
21. Rapporti gerarchici fra il supremo potere dello Stato e gli organi statali . . . . .	"	60
22. Gerarchia politica e gerarchia amministrativa . . . . .	"	61
23. Il sistema gerarchico nei singoli organi statali . . . . .	"	64

**CAPITOLO V.**  
**Lo Stato autoritario fascista.**

24. La dichiarazione prima della Carta del Lavoro . . . . .	"	69
25. Nazione e Stato . . . . .	"	70
26. L'essenza autoritaria dello Stato fascista . . . . .	"	73
27. La gerarchia fascista . . . . .	"	81

**CAPITOLO VI.**  
**Il sistema gerarchico nello Stato Fascista.**

28. L'essenza della gerarchia fascista . . . . .	"	87
29. Gerarchia delle fonti del diritto . . . . .	"	88
30. Gerarchia fra gli organi statali . . . . .	"	92
31. Il Re Imperatore . . . . .	"	94
32. Il Duce del Fascismo Capo del Governo . . . . .	"	97
33. Il Gran Consiglio del Fascismo . . . . .	"	101
34. Il Partito Nazionale Fascista . . . . .	"	104
35. I Sindacati, le Corporazioni e la Gerarchia Economica . . . . .	"	107

**CAPITOLO I.**

**Sviluppo storico dei principi di autorità  
e gerarchia**

- 1. Premessa.**
- 2. In Grecia.**
- 3. A Roma.**
- 4. Nel Medioevo e nell'evo-moderno.**



## 1. - PREMESSA

Iniziamo questo nostro esame sui principi di autorità e gerarchia esaminando nel modo più sintetico lo sviluppo storico di detti concetti. Con questo esame non intendiamo dettare uno studio, sia pure breve, di un certo valore storico. Intendiamo soltanto fare un accenno al cammino nel tempo e nei luoghi dei principi di autorità e gerarchia, sia nelle loro concrete applicazioni e sia nei loro sviluppi dottrinali. Preghiamo, quindi, i nostri lettori di non volersi troppo formalizzare se poche righe soltanto sono dedicate a supremi maestri di vita. Sappiamo bene che molte altre idee sono state espresse da detti uomini sui concetti che noi esaminiamo, ma riteniamo — a torto od a ragione — di avere scelte proprio le idee che necessitavano per la comprensione del nostro studio.

## 2. - IN GRECIA.

Nell'antica Grecia, prima della formazione dell'impero macedone e subito dopo il periodo patriarcale, abbiamo la città ovvero la « polis » come unica organizzazione politica. Man mano si sostituiscono alle minuscole monarchie di origine schiettamente patriarcale le oligarchie aristocratiche.

Non è compito di questo breve e sintetico scritto storico-giuridico di soffermarsi sulla concreta costituzione delle più importanti città-stati nell'antichità greca. Noi intendiamo soltanto occuparci rapidamente dello sviluppo storico dei principi dottrinali che, sorti dalla constatazione inoppugnabile che ogni stato è e non può non essere fondato che su una autorità, vanno man mano individuando la struttura gerarchica, base di ogni organizzazione politica.

Nell'antica Grecia alla concezione del signore o dei signori che detenevano tutto il potere statale e lo esercitavano senza limiti nè guide, si sostituisce una regola, fondata prima sulla consuetudine e poi su vere e proprie leggi scritte nelle quali sono precisati i compiti dei capi, la struttura dei vari organi statali e i doveri dei cittadini. Con la legge si individuano, dunque, le competenze, l'autorità ha precisate le proprie funzioni e viene fissata, in certo modo, una gerarchia tra individui e organi. Quindi sono la consuetudine e la legge scritta che iniziano la precisazione dei compiti della suprema autorità statale e accennano ai vari gradi gerarchici di organismi e di individui, sulla quale scala gerarchica (gerarchia militare, gerarchia politica, gerarchia giudiziaria, ecc.) si fonda tutta la vita dello Stato-città greco che supera l'ibrido confusionismo delle monarchie tiranniche orientali, il cui difetto maggiore era la non certezza del diritto, ossia la non esistenza di regole fisse e precise stabilenti la gerarchia delle varie competenze e funzioni. Le monarchie orientali sommergevano del tutto, annichilivano, ignoravano l'individuo, il quale si sentiva parte estranea dello Stato, che concepivano come sovrano-autorità-ente sovrapposto e nemico di ognuno.

In Grecia, invece, si inizia il processo di comprensione fra individuo e Stato, in quanto si intuisce, più che afferra, che con l'affermarsi della coscienza personale anche la solidarietà spi-

rituale tra i singoli individui e il vincolo superiore statale cominciano a trovare posto negli animi e negli intelletti degli uomini. La libera creatività degli spiriti dei singoli porta inesorabilmente le coscienze individuali verso la solidarietà sociale e questa solidarietà sociale porta, altresì, ad ammirare, valorizzare, stabilire una certa gerarchia tra i cittadini che con azioni personali illustrano la comunità ovvero ne cementano l'unità: siamo così pervenuti alla comprensione vera del classico concetto di « areté », esaminato attraverso la sua evoluzione storica.

L'areté si inizia e afferma come coraggio fisico, la cui manifestazione massima è il valore in guerra, guerra che ha per fine la difesa o l'ingrandimento della propria comunità-Stato. All'areté-coraggio-valore guerresco fa subito seguito l'areté-altezza dell'ingegno-doti preclari della mente: abbiamo, quindi, da una parte l'operare azioni e dall'altra il pronunciare discorsi. Eccoci, così, pervenuti ad un punto che segna un dominio, una volontà che si impone, una distinzione gerarchica tra una persona e gli altri: con la parola un singolo può non solo dimostrare di sapere dominare se stesso, ma anche dominare gli altri, convincerli, piegarli alla propria volontà. Il forte, il valoroso, il colto, l'intelligente, l'oratore si distinguono dalla massa, impongono la propria individualità, indirizzano la propria superiorità fisica ed intellettuale in senso sociale, in quanto detta superiorità serve ad avere un posto gerarchico superiore a quello degli altri cittadini sì da guidarli nel comune cammino per il raggiungimento di fini sociali. Questo sbocco dell'areté nello sviluppo dei rapporti sociali segna da una parte per l'individuo un superamento spirituale in quanto egli mira a conquistare l'areté non più soltanto per soddisfazioni personali, e dall'altra (dato che per l'areté sono necessarie le competizioni tra i singoli e nello stesso tempo è necessario un fine generale da raggiungere) l'inizio di un vero e proprio processo di compenetrazione.

della coscienza individuale nella coscienza statale. La più bella aretè di coraggio fisico è quella spesa a difesa di tutti, tutti incarnati nella città-Stato; la più bella aretè dottrinale è quella che sa dettare le migliori vie per bene governare lo Stato ovvero per fargli raggiungere i superiori fini di grandezza e di prosperità. I trecento delle Termopili e i combattenti di Maratona e di Salamina, simboli dell'aretè spesa a difesa della patria, e i sommi capi come Solone, Licurgo, ecc. che seppero dare sagge leggi ai singoli Stati, simboli dell'aretè dottrinale, sono passati alla storia greca nel profondo significato di episodi e di attività umane in cui le coscienze individuali hanno saputo sacrificarsi per la collettività-Stato e in cui gli intelletti individuali hanno saputo indirizzare tutta la propria produttività costruttiva a servizio della collettività-Stato. La polis rappresenta un valore ben penetrato nelle coscienze; essa viene giuridicamente ordinata e vengono fissati i singoli compiti dei cittadini: si ha, così, una specie di scala gerarchica dell'autorità, scala che i cittadini percorrono avendo l'aretè a pietra di paragone per i vari sbalzi in avanti.

Lo sviluppo della personalità umana e l'orgoglio della propria individualità, attraverso lo sviluppo storico dell'aretè, si sono dunque, indirizzati e non potevano non indirizzarsi in senso sociale; e ciò è avvenuto poichè non può esservi vita senza società e la stessa individualità non può trovare soddisfazioni spirituali che attraverso lo sviluppo dello Stato a cui l'individuo partecipa in competizione più o meno generosa con gli altri cittadini: il migliore premio dell'aretè diventa, pertanto, la conquista del diritto del comando, il percorrere la scala gerarchica che fa pervenire all'autorità suprema dello Stato.

Questa la norma.

Bisogna, però, riconoscere che nello sviluppo della personalità umana è anche contenuto il pericolo dissolutore, rappre-

sentato da una concezione antisociale della vita, nel senso di volere tutto discutere, tutto criticare, tutto distruggere. E la realtà di questo pericolo si manifesta fortemente in Grecia che vede, a fianco ai giuristi e filosofi ben compresi del senso sociale e quindi statale della vita e delle ineluttabili necessità gerarchiche della struttura statale, svilupparsi le teorie distruttrici di filosofi che tutto vogliono discutere ed in nulla credono: i sofisti.

Ma prima di pervenire a questa scuola che ha avuto un influsso enorme — sia distruttivo che in parte anche costruttivo — nello sviluppo della coscienza umana ci soffermeremo brevemente su qualche sommo filosofo greco.

Anzitutto non può non essere ricordata in questo studio, che mira a mettere in luce soprattutto le forze spirituali umane, la iniziazione orfica che nella sua concezione di interiore purezza delle coscienze umane spinge ogni persona ad aspirare a ricongiungersi misticamente con la divinità. Questa concezione ricorda ad ogni individuo che egli ha una coscienza di origine divina e quindi alla divinità egli deve tutto donare superando ogni tendenza titanica del proprio essere. Abbiamo così la fede generale del popolo greco che crede nella propria origine e nella propria destinazione divina.

Dopo Orfeo occorre ricordare Pitagora, che da una parte si sforza di dare un ordine armonico a tutte le leggi della natura e dall'altra dà origine ad una setta sottoposta ad una rigorosa disciplina etico-religiosa: quindi l'armonia impone la disciplina ovvero l'ubbidienza ad una autorità gerarchica superiore.

Si delinea, così, netta, chiara, armonica la concezione autoritaria e quindi gerarchica della società.

Dopo Pitagora abbiamo Senofane, che se è un precursore dei sofisti nella violenza delle sue critiche ad Omero ed Esiodo, idealizza, contro l'aretè guerriera di Omero, l'aretè dottrinale

ed afferma che alla teoria spetta il diritto di dirigere la vita umana, il che significa che i saggi debbono essere innalzati alla somma autorità gerarchica dello Stato. E questo concetto di Senofane viene, in senso personale, individuale, sviluppato da Parmenide, il quale ha il merito di avere indicata la vera strada per valutare teoricamente i supremi valori della vita. Contemporaneamente a Parmenide abbiamo Eraclito che, da una parte idealizza la lotta e sostiene che diritto è lotta in quanto solo dai contrasti può nascere l'armonia, e dall'altra sostiene che il comando, l'autorità spetta agli ottimi in quanto egli sostiene che uno può valere diecimila.

Su per giù nella stessa epoca in cui fioriscono le dottrine costruttive di Parmenide, Eraclito ed altri filosofi di sommo valore (come ad esempio Empedocle, Anassagora e Democrito), vi è una numerosa schiera di filosofi che affrontano i problemi dello spirito umano con preconconcetto animo oppositore: i sofisti. Dato che filosofi, giuristi e uomini politici si sforzano di interpretare e comprendere il principio di autorità e iniziano vigorosamente gli studi e le ricerche per la progressiva interpretazione gerarchica di detto principio autoritario, i sofisti mirano soprattutto a criticare e annientare proprio detto principio scuotendone dalle basi la fede tradizionale. I sofisti, fermi alla deleteria interpretazione orientale-assolutista dell'autorità statale e sordi ai nuovi salutari principi che sommi capi di Stato e filosofi vengono applicando teoricamente, si ipotizzano soltanto nell'opinione personale e nelle menti individuali sole misuratrici della realtà, considerando, però, le menti umane come molteplici e differenti e non già (come ebbe appieno a dimostrare Emanuele Kant) come identiche in quella che è la misura dell'universo. I sofisti, quindi, se hanno avuto il merito di sviluppare lo studio dei problemi psicologici, deliberatamente hanno ignorato ogni principio sociale della mente umana e non hanno

voluto considerare l'essenza autoritaria e quindi gerarchica delle comunità degli uomini.

Dai sofisti, più o meno direttamente, derivano da una parte prima i cinici e poi gli stoici, e dall'altra prima i cirenaici e poi gli epicurei. Per i cinici e gli stoici trionfano moralmente l'astinenza e socialmente la concezione dell'uomo-cosmopolita ossia cittadino del mondo la cui libertà non potrà essere distrutta da alcuna oppressione. Per i cirenaici e gli epicurei hanno ragione di essere nella vita le leggi edonistiche e utilitarie e la società è giustificata soltanto da un patto di utilità per cui lo Stato è l'effetto di un accordo che gli uomini hanno il diritto di rompere ogni volta che viene a mancare l'utilità per cui è stato concluso.

Questa teoria utilitaria dello Stato viene molti secoli dopo ripresa e sviluppata da Marsilio da Padova, Cusano, Mariana, Suarez, Althusio, Grozio, Hobbes, Spinoza, Pufendorf, Locke e Rousseau. Naturalmente è tutt'altro che uniforme la dottrina sviluppata dai vari scrittori e ciò non soltanto per quel che riguarda le ragioni determinanti del patto, fondato per alcuni (Grozio e Locke) sulla natura socievole dell'uomo e per altri sulle necessità di conservazione (Hobbes e Spinoza). Infatti oltre che su queste ragioni determinanti del patto, il dissenso teorico si manifesta anche su altri concetti; così ad esempio mentre l'Althusio e lo Spinoza ritengono che i popoli hanno sempre il diritto di revocare a sé la sovranità originaria, il Grozio mette avanti l'idea del contratto sociale soltanto per dimostrare che il popolo ha accettata una volta per sempre l'obbligo all'obbedienza perpetua al sovrano; concetto questo ultimo che Hobbes porta alle estreme conseguenze riuscendo a poggiare proprio sul contratto sociale il più acceso ed irragionevole assolutismo monarchico.

Questo principio di ricercare ansiosamente il migliore sistema non per raggiungere fini ideali, bensì di organizzarsi con-

trattualmente per vivere il meglio possibile, ha trovato sostenitori di tutte le tendenze in ogni tempo. Così il Saint-Simon, che, partendo dal concetto di un cristianesimo rinnovato, vorrebbe attuare l'elevazione delle classi operaie, ma non indica vie precise e chiare da percorrere. Il Fourier, che abolisce la famiglia e vuole un sistema di comunità promiscuo dette falansteri. Il Moore che ci parla dell'Isola dell'Utopia. Il Campanella che ci descrive la Città del Sole. L'Owen che si sofferma su un nuovo tipo di società. Il Proudhon che, senza troppo chiari concetti, auspica ad un nuovo ordinamento della società e del lavoro.

A questa opera deleteria dei sofisti e dei loro diretti ed indiretti successori di ogni tempo fa rigoglioso e vittorioso riscontro una eletta schiera di sommi filosofi che hanno gettato bagliori di luce splendente per la comprensione dei principi dominanti la vita degli uomini e per la individuazione dello sviluppo storico dei concetti di autorità e gerarchia.

Anzitutto Socrate sente l'universalità del pensiero umano, afferra la necessità di una scala gerarchica di valori individuali ed afferma vigorosamente la preminenza della dottrina con la sua dichiarazione che « in cima alla gerarchia umana egli vede una aristocrazia di addottrinati ». Platone, per il quale lo Stato è l'uomo in grande, fissa una precisa scala gerarchica che, con apposita educazione, seleziona gradualmente le varie capacità. Aristotile, partendo dal principio che l'uomo è essenzialmente un essere sociale, concepisce lo Stato come unione organica perfetta e ne individua ancora più di Platone le singole parti, fissando altresì i gradi intermedi di convivenza per pervenire man mano allo Stato, ente superiore al quale appartengono i singoli e che è e non può non essere retto che da una suprema autorità ordinata gerarchicamente.

### 3. — A ROMA

Roma ha saputo man mano attuare una costituzione statale nella quale la suprema autorità è bene individuata. Lo Stato, organicamente unito, è fondato essenzialmente sulla *majestas* del popolo romano; la sovranità, emanante dal popolo, è incarnata dai supremi organi statali basati su una precisa gerarchia di poteri e funzioni e saldamente fusi in un potere unitario centrale. In tal modo l'unità centrale trova la sua disarticolazione e varietà costitutiva nelle varie autorità provinciali ed in una perfetta distribuzione di compiti e di attività. Vi è un sincero e sapiente collegamento di organi e strutture, una solidità e armonia di forze e fattori, una funzione armonica di funzioni, una distinzione di compiti e una concentrazione di direttive, i quali tutti sono fondati su di una lineare chiarezza e semplicità di direttive e principi generali, basati su di una realtà, non materialistica, bensì squisitamente ideale. Così il singolo si sente una parte del tutto e sottomette e inquadra le sue aspirazioni verso la valorizzazione dello Stato. La fede dei cittadini in alcuni valori universali della vita e nei grandiosi compiti che — si riteneva — consegnati da Dio a Roma è la guida suprema della coscienza morale del cittadino romano. Più che una subordinazione si ha un dedizione fondata su una ardente fede dell'individuo nello Stato. La politica si basa sul diritto nel suo significato di regolatore dei fini del tutto e dei compiti delle singole parti, di costruttore di funzioni, di forza determinante di posizioni, di limitatore di compiti e coordinatore di elementi, infine di compositore di ogni forza in una superiore unità armonica. Il cittadino romano conserva gelosamente l'orgoglio della propria missione civilizzatrice e dominatrice nel mondo e la concezione di una superiore dignità di stirpe chiamata da Dio a guidare e ammaestrare i popoli, grazie alla sua inesausta spi-

ritualità, alle sue avite virtù, alla sua incoercibile forza espansionista.

Per guidare, quindi, questo Stato, meravigliosa fusione di ordine, equilibrio e armonia, che unisce su di un piano ideale vastissimo i popoli di tutto il mondo, occorrono la comprensione piena dei principi fondamentali di Roma e la conoscenza profonda dei mezzi a disposizione da usare. I sentimenti del dovere di fronte alle idealità statali e della responsabilità di fronte ai popoli da governare, non vengono insegnati in alcuna scuola nè d'altra parte Roma affida il governo del suo vastissimo Impero a nullità o a giovani impreparati. I giovani romani, invece, percorrono, nell'esercito e nelle normali attività politiche, tutta una carriera gerarchica che serve ad affinarne le qualità morali e volitive e a fare comprendere i fini supremi dello Stato. I giovani romani passano dalla carriera militare a quella politica, sicchè man mano affinano le loro qualità, tanto che la carica suprema statale di console non può toccare che a persone abilitate dall'esperienza e che in infinite occasioni hanno potuto dimostrare di essere pronte ed attrezzate per ogni evenienza. Su questi figli, cimentati in ogni paese, si fonda quella meravigliosa sintesi etica dei valori umani rappresentata dall'Impero di Roma, nel quale trionfano la regola, l'ordine, l'autorità, l'armonia dettata da una perfetta gerarchia di funzioni, il valore individuale e la spiritualità delle concezioni umane basate non sul sentimento spesso fallace bensì sulla ragione armonica.

Così Roma, con il suo potere accentrato ed unitario eppure disarticolato e gerarchizzato nelle sue funzioni, riesce a dare la perfetta struttura dello Stato, riesce a fondere le buone tradizioni e le vecchie culture con i nuovi salutari principi, assoggetta le forze disordinate e inquadra tutti i popoli in un sistema, perfetto formalmente in quanto fondato sull'ordine, e sostan-



zialmente spirituale in quanto basato sulla giustizia coordinatrice e armonizzatrice, suprema missione affidata da Dio al popolo romano.

Con la corruzione e decadenza delle categorie dirigenti romane, affermatesi soprattutto attraverso il cosmopolitismo che dal campo dottrinale aveva invaso il realistico campo politico, Roma dimentica la propria missione imperiale universale, le sue istituzioni decadono, la sua poderosa struttura statale si sfascia sotto l'urto di forze esterne barbariche e sotto la pressione dissolvitrice di forze interne anarchiche.

#### 4. — NEL MEDIOEVO E NELL'EVO MODERNO

Dopo la caduta dell'Impero Romano, ossia dell'unico vero Stato esistito nell'antichità, si affermano appieno i principi cristiani ed abbiamo dapprima la patristica, il cui vessillifero è S. Agostino, la quale cerca di annientare a vantaggio della Chiesa lo Stato chiamandolo figlio del peccato, e poi abbiamo la scolastica con S. Tommaso d'Aquino, la quale proclama che lo Stato deriva dalla natura socievole degli uomini e fissa potentemente il principio dell'autorità statale, (è bene ricordare che Eurigene di Canterbury afferma che il mondo è ordinato gerarchicamente e che il posto di ciascuno è determinato dal suo grado di perfezione), pur conservando un concetto elevato della personalità umana. Contemporaneamente, da una parte la struttura autoritaria della Chiesa, fondata su di una formidabile gerarchia ecclesiastica, e dall'altra la organizzazione ed il rifiorire del monachesimo, fondato su piccole società autarchiche e organicamente articolate assoggette ad una medesima rigida disciplina, indicano concretamente i principi autoritari e

gerarchici cui bisogna ispirarsi per dare vita ad organizzazioni statali.

Con l'Umanesimo ed il Rinascimento si spegne man mano la tendenza della Chiesa e dell'Impero ad assurgere a Stati Universali; così alle precedenti organizzazioni politiche che erano sovrane fino ad un certo punto in quanto dipendenti dalle supreme autorità: Papato e Impero, si sostituiscono veri e propri organismi politici (all'uopo bisogna soprattutto ricordare i Comuni) che costituiscono in nuce lo Stato sovrano moderno. Quindi, mentre praticamente si affermano grandi Comuni e grandi Monarchie, nel campo dottrinale fioriscono gli studi intorno allo Stato, i quali studi, fiorendo nel periodo in cui trionfa l'autonomia spirituale delle coscienze, o si preoccupano eccessivamente dell'autonomia degli individui (le già citate teorie sul contratto sociale) ovvero si preoccupano eccessivamente dell'autonomia dello Stato (gli scrittori assolutisti).

Si inizia, così, l'età moderna con gli studi di Machiavelli e Bodin, i quali reagiscono contro le deleterie teorie minanti la sovranità statale ed affermano la necessità che in ogni Stato vi debba essere un potere supremo, una autorità, la quale autorità deve a fondo conoscere il corpo sociale per potere guidarne trionfalmente i destini.

In seguito abbiamo l'Hobbes, che, se è da una parte un sostenitore del contratto sociale nel senso, però, di volere giustificare l'assolutismo monarchico, dall'altra egli tende ansiosamente ad individuare una autorità suprema che possa e sappia appieno regolare tutta la vita statale.

Oltre l'Hobbes va citato fra i sostenitori del contratto sociale il Locke, che sostiene la necessità dello Stato cui deve essere preposta una autorità con piena possibilità di garantire i diritti degli uomini; siamo così, ancora alle necessità della perfezione tecnica dello Stato per la garanzia dei diritti individuali.

A sua volta il Montesquieu, nonostante le sue inesattezze, ha il grande merito di avere studiato analiticamente la sovranità dello Stato, dettando altresì i primi elementi per la individuazione dottrinale del sistema gerarchico in seno alla suprema autorità statale. Quindi se il Montesquieu ha indubbiamente commesso l'errore di spezzare l'unità sovrana dell'autorità statale, ha nello stesso tempo richiamata l'attenzione degli scrittori sulla necessità di studiare a fondo l'essenza, le funzioni e la gerarchia reciproca dei vari organi statali.

Quasi contemporaneo al Montesquieu in Italia abbiamo il Vico che, per primo, ha fissati i lati fondamentali della storia dell'umanità, venendo così ad essere sostanzialmente il vero precursore dei sociologi e stabilendo quindi, per l'avvenire, in modo definitivo, che lo studio dello Stato non può essere tecnicamente isolato, ma deve essere necessariamente accompagnato dall'esame del così detto problema sociale.

Ed eccoci pervenuti ai grandi filosofi tedeschi: Kant, Fichte, Schelling ed Hegel.

Emanuele Kant afferma vigorosamente l'idea del dovere (ripresa e sviluppata poi in Italia dal Galluppi, dal Rosmini, dal Gioberti e soprattutto dal Mazzini) e vuole che le azioni umane abbiano un carattere universale, essendo la morale indipendente e superiore all'utilità: in tal modo la libertà viene ad essere una conseguenza del dovere. La concezione dello Stato del Kant, se è da un lato di derivazione rousseauiana e mira alla costituzione di uno Stato cosmopolitico attraverso l'unificazione giuridica dell'umanità, dall'altro abbraccia la tendenza a ricercare il migliore modo di organizzare ed attrezzare la vita statale a mezzo del diritto.

Dopo Kant il Fichte sviluppa le concezioni sullo Stato e precisa il concetto platonico ed aristotelico dell'autarchia, nel senso che lo Stato deve bastare a se stesso, organizzare produzione,

lavoro e scambi non soltanto, ma anche elevare la morale e la cultura dei cittadini. La vita del singolo deve innalzarsi fino allo Stato, riuscendo a trionfare degli allettamenti e dell'appetito, realizzando così la sua universalità e assolutezza.

Per lo Schelling lo Stato è la più perfetta creazione dello spirito; è l'unione dell'ideale e del reale, della libertà e della necessità.

Per l'Hegel, che parte dal principio di Eraclito che tutto scorre e che la guerra è madre e regina di tutte le cose, nulla è e tutto diventa; e quindi lo Stato è nello spirito di ogni individuo, è il grado più alto dello spirito umano. Lo Stato è sostanza etica consapevole di sé, che non conosce altri poteri sopra di sé. L'Hegel sostiene che in determinati momenti storici un singolo Stato rappresenta lo spirito del mondo ed è il dominatore per quell'epoca. Il vero giudizio divino per Stati e popoli è dettato dalla guerra.

Quasi contemporaneamente o meglio poco prima di questi ultimi supremi filosofi tedeschi abbiamo il De Maistre e l'Haller che tendono di ripristinare le autorità statali scosse dai principi distruttivi della rivoluzione francese. Abbiamo anche la scuola storica capeggiata dal Savigny, che, fra i tanti difetti, ebbe il grande pregio di riesumare i lati fecondi del diritto romano concependo giustamente questo come il prototipo di tutti i diritti.

In Italia, oltre i già citati idealizzatori del concetto del dovere (Galluppi, Rosmini, Gioberti e Mazzini) abbiamo il Filangieri che ci ha dati profondi studi sui compiti dello Stato, che egli vuole estesi nel campo dell'istruzione, del commercio, industria ecc.: il suo ideale di Stato ha riscontri sostanziali con lo statalismo spartano.

Del Mazzini è poi bene ricordare che, oltre il concetto del dovere, affronta anche con vigoria di concetti ed anima di apostolo il problema sociale che, dopo il Vico, non aveva ancora

trovato scrittori che lo valutassero soprattutto dal punto di vista spirituale, più che da quello economico, per il quale ultimo Marx ed i suoi seguaci erano arrivati fino alle estreme conseguenze.

Comte, nella sua incrollabile fede nel progresso umano, ha svolto vigorosamente i concetti fondamentali della sociologia quale scienza generale dei fenomeni sociali ricondotti ad unità.

Darwin parla di lotta per la vita e di selezione naturale: l'uomo è una specie sociale e la socievolezza è una delle sue condizioni di vita; l'istinto sociale si identifica con l'istinto morale.

Spencer svolge il concetto organicistico dello Stato; la società umana è come un organismo, come una unità vivente soggetta alla legge dell'evoluzione. Da una massa caotica, informe e diffusa si distacca una pluralità di esseri individuali che si dispongono in relazione armonica fra di loro e si forma a poco a poco una distribuzione e sistemazione delle funzioni, una specializzazione delle attività: nasce insomma una nuova, superiore unità. Le orde primitive, composte di individui esercitanti tutti le stesse funzioni e viventi promiscuamente, si mutano per evoluzione in sistemi sociali, in cui si sviluppano le diverse individualità, si distinguono le varie funzioni e la vita della collettività si presenta allora come un tutto armonicamente ordinato, composto di parti distinte e pur collegate, aventi ciascuna un ufficio proprio in relazione al tutto. Si può, quindi, parlare di eredità e esperienze della specie: tutta la realtà è una perenne evoluzione, un ininterrotto passaggio dall'omogeneo al differenziato ossia a forme di organizzazione sempre più differenziate. Concetto, questo, ancora meglio precisato dall'Ardigò che parla di passaggio ininterrotto dall'indistinto al distinto.

Siamo così pervenuti agli albori del fascismo, ossia all'affermazione, dapprima concreta e poi dottrinale, dei principi di autorità e gerarchia, mirabilmente fusi, sì da dare vita ad una perfetta struttura statale.



## CAPITOLO II.

### Concetti generali sull' autorità

5. Premessa.
6. Differenza tra arbitrio e comando.
7. Certezza dei propri diritti e conoscenza dei propri doveri.
8. Disciplina.
9. Istruzione.
10. Fede.
11. Consenso.
12. Ordine.

5 - PREMESSA — Nel primo capitolo di questo studio sull'autorità e gerarchia ci siamo limitati ad esaminare molto sinteticamente lo sviluppo storico di questi due principi sia nelle concretizzazioni statali e sia nelle speculazioni dei vari filosofi e giuristi. Ci resta ora da esaminare la concezione fascista di detti principi di autorità e gerarchia. Riteniamo, però, opportuno dividere nettamente lo studio dello sviluppo teorico moderno dei predetti principi dall'esame delle applicazioni pratiche avutesi in Italia. Le ragioni di questa distinzione sono nell'essere noi sicuri, seguendo questo metodo espositivo, di riuscire a dimostrare, a proposito dei predetti principi di autorità e gerarchia, da una parte che non si è affermata oggigiorno nel mondo che una sola concezione, quella fascista, e dall'altra che, se si vuole sul serio applicare in concreto la nuova teoria così detta autoritaria dello Stato, non vi è che un solo metodo benefico e fecondo: studiare i sistemi del Regime Mussoliniano e adattarli ai nuovi Stati, tenendo, però, necessariamente conto delle differenze di ambiente, tradizione, mentalità, cultura e carattere.

6 - DIFFERENZA FRA ARBITRIO E COMANDO — Prima di addentrarci nell'esame dei principi di autorità e gerarchia riteniamo opportuno accennare all'essenza dell'atto deri-

vante dall'autorità : il comando. Ogni autorità è tale in quanto comanda ed esplica questo comando in quanto ha la possibilità pratica di esplicarlo. E fin qui nulla da sviscerare o da discutere. Veniamo quindi al lato etico del comando. Un comando perchè sia veramente tale necessita di due caratteristiche : la prima è che sia fondato su di una autorità etica ossia politicamente giusta ; la seconda è che lo specifico comando non sia di per sè stesso immorale. Quando il comando è immorale ovvero non emana da una autorità indiscussa sia eticamente che politicamente, allora non è più comando, è bensì arbitrio.

Eccoci così alla differenza tra comando ed arbitrio, sulla quale è altresì fondata la differenza fra autorità legittima e autorità illegittima. O meglio, se si vuol essere più chiari, bisogna precisare che può esistere una autorità illegittima per la sua stessa essenza e la sua nascita, ed allora ogni comando che da essa emana è di per se stesso un arbitrio ; può altresì esistere una autorità nata legittima e che diventa illegittima per avere emanati e per emanare continuamente comandi immorali che rappresentano senz'altro veri e propri arbitri.

Dal che si ricava la logica conseguenza che un'autorità per essere veramente tale non basta che abbia una creazione ed una essenza legittime e quindi etiche, bisogna altresì che detta autorità non commetta arbitri. Eccoci così allo sviluppo della definizione di autorità. Ogni autorità è tale in quanto comanda ed è tale in quanto sappia comandare.

Da quanto esposto fin qui risulta chiaro il modo pratico per controllare « il saper comandare » nel concreto esame di legittimità ed eticità di ogni singolo comando. Questo « saper comandare », oltre che « a posteriori » va, però, valutato anche « a priori », nel senso che bisognerà altresì vedere se l'autorità ha una struttura che le consenta di sapere emanare veri e propri comandi.

Possiamo, così, precisare, per ora in modo molto sintetico, che l'autorità va concepita in senso etico-politico e che è fondata sulla possibilità di sapere emanare comandi. Un'autorità che emani arbitri non è più autorità nel senso vero e proprio della parola.

## 7. — CERTEZZA DEI PROPRI DIRITTI E CONOSCENZA DEI PROPRI DOVERI

Per individuare a fondo l'essenza dell'autorità bisogna precisare il concetto di arbitrio.

Cos'è l'arbitrio? In linea particolare un atto non conforme alla morale e contrario alle leggi in vigore. In linea generale si parla di arbitrio tutte le volte che non si è nelle condizioni di conoscere i propri diritti e i propri doveri. E per essere più chiari faremo qualche esempio storico. Non può parlarsi di autorità vere e proprie quando ci si riferisce alle primitive oligarchie orientali, poichè in esse i comandi, spesso non morali, erano sempre fondati non su leggi ma sulla volontà personale dei monarchi; in tal modo ogni individuo dipendeva dall'esclusivo « arbitrio » dei capi non avendo alcuna conoscenza dei propri diritti e dei propri doveri. Negli Stati Moderni, poi, non vi ha autorità quando le autorità statali non comandano « liberamente », ma sono soggette all'« arbitrio » di contingenti forze esistenti nel paese: ossia si ha una gerarchia di diritto ed una ben differente gerarchia di fatto.

Eccoci così pervenuti all'essenza suprema dei concetti di autorità e di libertà, al punto di incontro di questi due principi erroneamente ritenuti da molti scrittori come antitetici; lo sbocco ultimo di ogni Stato, la perfezione del concetto di autorità e l'aspirazione di ogni individuo anelante verso la libertà, sono la

conoscenza dei propri diritti e la precisazione dei propri doveri, ossia con parole più tecniche « la certezza del diritto ».

E' questa la grande conquista dello Stato Moderno.

In questo secolo abbiamo anzitutto avuto un periodo di anarchia statale durante la quale i cittadini si sono potuti accorgere come non è nell'arbitrio che si conquista la libertà, poichè gli ultimi sbocchi della liberal-democrazia confinano appieno con l'arbitrio orientale, nel quale era il più forte quello che comandava. Appunto negli Stati liberal-democratici sono i più forti (traduci in concetti moderni: i più ricchi) quelli che comandano: il che tratto in termini concreti significa che nei Regimi liberal-democratici non sono i gerarchi politici a comandare secondo precise norme giuridiche, bensì comandano i gerarchi plutocratici in base ad atti del tutto arbitrari in quanto contrari alla morale ed al diritto.

A questo periodo deleterio ha fatto dappertutto seguito il periodo autoritario che si è affermato sia esplicitamente presso grandi Stati non più ufficialmente liberali, sia implicitamente presso gli altri Stati che del liberalismo non hanno conservato che la denominazione. Dappertutto ha trionfato il principio che le autorità debbono potere e saper comandare senza che si possa dal basso impedirne l'attività con atti arbitrari. La libertà dell'individuo è necessariamente connessa alla struttura ed all'attività dello Stato, in quanto la libertà va concepita non « a priori » dello Stato, ossia come presupposto dell'ordinamento giuridico, bensì essa è una conseguenza diretta dello Stato. Insomma il problema non è di libertà, ma di responsabilità da parte dei preposti al governo dello Stato: è, dunque, un problema di limiti fondato necessariamente su disposizioni legislative dettanti precise forme di controlli dall'alto e dal basso.

Siamo, così, tornati alle origini: il popolo che finalmente conosce bene quali atti può commettere e quali no, il popolo

che sa di avere a capo un'autorità che può e sa comandare senza influenze esterne e senza deleterie deviazioni e quindi un'autorità che non commette arbitri, il popolo che conosce le vie legittime per mettere in discussione un determinato comando, non ha nessuna ragione etica e nessun concreto interesse di commettere arbitri danneggiando così l'autorità. Il problema è complesso: è un problema di disciplina, di istruzione, di fede, di consenso e di ordine.

## 8 — DISCIPLINA.

Benito Mussolini ha affermato all'Assemblea Quinquennale del Regime del 10 marzo 1929-VII: « *la disciplina deve cominciare dall'alto se si vuole che sia rispettata in basso* ». Ed in questa affermazione è sintetizzato il concetto di disciplina.

Disciplina è ubbidienza non soltanto a singoli comandi concreti in quanto emanati da autorità, ma è anche obbedienza alle supreme leggi del vivere. Disciplina è suprema condotta di vita, condotta ispirata a dignità e che si fonda sulla sicurezza della vita: disciplina significa dignità e sicurezza. La disciplina è, quindi, uguale per tutti, ad essa debbono ispirarsi capi e gregari, autorità e popolo.

La disciplina non può essere cieca, ignara, non ragionata. Certo in ognuno deve essere radicata una spontaneità innata di disciplina, ma detta disciplina non può essere un concetto oscuro e non precisato, bensì deve essere un fattore certo, che viene appieno afferrato dal cervello degli uomini, un fattore che viene sentito dai cuori e dalle coscienze come un quid necessario, indispensabile al vivere. La consapevolezza della disciplina deve essere piena in ogni individuo. L'individuo deve sentirsi e sapersi disciplinato, non in forza soltanto di ataviche abitudini,

bensi grazie a lunghi, secolari ragionamenti etici e sociali, i quali hanno nei secoli e nei millenni convinti, trascinati, esaltati gli uomini nella comprensione piena della necessità e bellezza sociale della disciplina. Così ognuno non deve sentirsi obbligato alla disciplina, ma deve sentirsi convinto e contento di essere disciplinato.

Nessuno può sapere comandare se non abbia prima appreso ad ubbidire, ossia a conoscere bene ed ubbidire ad una legge morale, che gli serva da suprema direttiva nella vita e da titolo per la propria autorità.

La disciplina è comando e ubbidienza, è fraternità e solidarietà, è vibrazione di sentimenti e norma produttiva di condotta, è fervore amoroso ed anche superamento di contrasti, è distinzione di spiriti e di intelligenze, è comprensione di responsabilità, è consapevolezza alla compartecipazione della personalità nazionale.

La disciplina diventa livellazione servile di spiriti, culto interessato di capi ed impedimento di valorizzazione di capacità, quando non è fondata sulla istruzione e sulla fede.

## 9 — ISTRUZIONE.

Il fine supremo dello Stato è sintetizzato da Benito Mussolini nella lapidaria affermazione che « *bisogna introdurre il popolo nella cittadella dello Stato* » Ecco il punto di incontro tra autorità e libertà. Lo Stato non è nè può essere concepito come un quid avulso dal popolo, ad esso sovrapposto e verso il quale il popolo deve sempre trovarsi in continua soggezione. Il popolo, invece, deve sentirsi Stato e per sentirsi Stato deve comprendere l'essenza dello Stato, e per comprendere questa essenza deve avere la necessaria cultura storica e spirituale: il popolo deve essere istruito il più possibile.



Aveva la sua logica la concezione superata di tenere il popolo lontano dall'istruzione, appunto perchè si riteneva lo Stato come appartenente a determinati individui o caste per diritto di nascita, i quali intendevano dirigere e governare senza alcun controllo popolare. In tal caso più il popolo è ignorante, più è lontano dalla comprensione dell'essenza statale e più consente ai capi di governare in maniera del tutto arbitraria. Nello stesso tempo, però, si costruiscono mostri statali che dello Stato non hanno che la denominazione, mancando del tutto dei germi vitali che non possono trovare la loro sede che presso il popolo. Eppoi questo, per quanto tenuto nell'ignoranza, sviluppa man mano le proprie qualità comprensive, acquista esperienza, trova qualche spirito elevato che si vota al sacrificio ed anche al martirio per istruirlo su determinati concetti, viene, infine, illuminato sulla propria natura e sui propri diritti e doveri. Si perviene così alle svolte, ai sovvertimenti ed alle rivoluzioni. Ed ecco la ragione storica della grande conquista moderna: la consapevolezza della necessità di istruire ed istruire sul serio il popolo.

Ogni sana e feconda democrazia vuole che il popolo comprenda appieno l'essenza statale ed abbia piena possibilità di esprimere dal proprio seno i dirigenti dei supremi organi statali. Questo fine può essere raggiunto soltanto con una adeguata istruzione. Infatti mentre per il liberalismo la qualità di cittadino era per l'uomo fine a se stesso, per il Fascismo essa è il mezzo indispensabile per il fine di contribuire allo sviluppo del corpo sociale.

Non basta, affermiamo recisamente, la fede. La fede non può nè deve essere cieca, ma, non trattandosi del campo religioso, deve essere soprattutto fondata sulla piena comprensione dell'essenza della propria fede.

Abbiamo parlato prima dell'istruzione e poi della fede appunto perchè la fede nello Stato, ente terreno, non può essere cieca, bensì deve essere soprattutto ispirata alla comprensione piena dei fini statali.

Il popolo deve dapprima comprendere e poi sentire appieno la necessità e bellezza dello Stato. Una fede cieca ed inconsapevole può essere ed è sufficiente quando si tratta di fede religiosa che trova la sua base nella trascendenza dell'anima umana, ma per cose terrene occorre, è indispensabile una fede consapevole, e tale consapevolezza non può essere fondata che sulla conoscenza la quale si acquista necessariamente con l'istruzione.

Secondo la concezione liberale fine ultimo dello Stato è la creazione del diritto; secondo la concezione fascista, invece, il diritto è l'espressione della volontà dello Stato, è il mezzo con il quale lo Stato consegue, mantiene e accresce la coesione collaborativa fra tutte le forze sociali esistenti nella Nazione indirizzando queste verso la conquista della civiltà, della giustizia, della cultura e della ricchezza.

Una delle fondamentali basi del principio di autorità, cardine dello Stato, è appunto la fede illuminata del popolo nei propri destini, destini che debbono necessariamente coincidere con i fini statali. Occorre per lo Stato una giustificazione etica che lo avvalori presso il popolo: bisogna, insomma, afferrare appieno il sentimento dello Stato. A loro volta le autorità debbono possedere al grado superlativo detto sentimento dello Stato, riconoscendo come assolute le leggi politiche e le norme morali dettanti i fini ultimi e la concreta attività del vivere civile.

Siamo così di fronte ad un circolo chiuso: lo Stato per essere bene governato necessita di salde ed illuminate autorità,

queste non possono essere fondate che sul consenso del popolo, il quale consenso si basa da una parte sulla conoscenza dell'essenza statale e dall'altra sulla fede che deve animare ogni componente della collettività nei fini statali.

L'autorità si basa, dunque, sul popolo, del quale deve conquistare il consenso.

Il popolo, a sua volta, non si ripiega nella esclusione comprensione e affermazione dei singoli individui nella loro qualità di cittadini, bensì si innalza nel nome sacro della Patria comune, dello Stato-Nazionale. In tal modo il popolo si afferma e potenzia soprattutto nella piena comprensione della propria personalità nazionale, personalità animata da una fervida fede.

## 11 — CONSENSO.

Come già abbiamo rilevato il consenso del popolo deve essere necessariamente illuminato dalla conoscenza dello Stato e dalla fede nei supremi fini statali. Quando il popolo nella sua essenza di unità sociale e di componente dello Stato afferra il sentimento dello Stato e comprende appieno le necessità strutturali del regime statale, allora con la comprensione totale dei suoi doveri ha altresì la conoscenza dei propri diritti. Il popolo istruito ed armato di fede consapevole ha la possibilità di saper distinguere sia la linea di governo retta da quella errata e sia il buon governante dal cattivo. Non può, quindi, nè deve prescindere nella scelta delle autorità dal tenere conto dei desideri, delle aspirazioni, delle preferenze del popolo: elemento essenziale per esplicitare il potere di comando è la conquista del consenso del popolo.

Abbiamo parlato di « conquista », appunto perchè non siamo fermi alla concezione liberale della sovranità popolare,

nel suo significato di elezione e di necessaria scelta dal basso. Il consenso può essere sia « a priori » che « a posteriori ». Le sue manifestazioni sono molteplici. Vi è il tradizionale sistema elettivo con tutti i pericoli e i danni che in molti casi esso può arrecare se non applicato cum granu salis. Vi è la semplice designazione del popolo e la nomina da parte della suprema autorità statale. Vi è la nomina dall'alto senza designazione dal basso, ma in questo caso è necessario che il nominato dall'alto dimostri in modo concreto ed indiscutibile di avere saputo conquistare il consenso dal basso per potere continuare nell'esplorazione del suo potere di comando; il che significa che occorre dare al popolo piena possibilità di esprimere il suo consenso od il suo dissenso sulle autorità scelte senza preventiva designazione popolare.

Insomma la perfezione tecnica dello Stato ha fissato oggi il concetto salutare che, secondo le norme eterne dei supremi principi del vivere sociale, potere ed autorità non possono che scendere dall'alto. Nello stesso tempo, però, lo sviluppo della cultura, con la benefica conseguente estensione della fede nei fini statali ossia della generale comprensione del sentimento dello Stato, ha vieppiù rafforzato l'eterno concetto che il consenso, indispensabile ad ogni autorità che vuole governare, sale dal basso, dal popolo, del quale si valuta la propria essenza etica non più e non tanto secondo i vecchi concetti liberali sulla cittadinanza, bensì e soprattutto nei riguardi dell'apporto produttivo allo sviluppo spirituale e materiale dello Stato.

Quindi a differenza del liberalismo che aveva una concezione atomistica del cittadino come fine a sè stesso, il Fascismo considera il cittadino nella sua essenziale qualità di mezzo per il raggiungimento dei supremi fini statali.

## 12 - ORDINE

Tutti i principi fin qui esposti mirano soprattutto a dimostrare che per l'autorità occorre l'ordine spirituale e pratico.

Benito Mussolini all'Assemblea Quinquennale del Regime del 10 marzo 1929-VII afferma che « *l'ordine è una delle basi dell'autorità* » e precisa che « *ordine significa vedere chiaro in tutto, ristabilire il controllo, garantire la convivenza* ».

Primo aspetto del problema è la parte spirituale dell'ordine: vedere chiaro in tutto. Il che significa che l'autorità deve essere esercitata dai migliori, da coloro che siano appieno consapevoli dell'essenza dello Stato e dei suoi supremi fini, da coloro che sappiano dettare le leggi benefiche e ne sappiano altresì imporre il rispetto. Primo elemento, quindi, per conseguire l'ordine è la scelta di buoni governanti.

Veniamo alla seconda affermazione di Mussolini: ristabilire il controllo. In merito bisogna riferirsi sia al controllo dall'alto, ossia l'autorità deve avere la possibilità di emanare comandi che siano osservati, e sia al controllo dal basso, ossia il popolo deve avere piena possibilità di esprimere il proprio consenso od il proprio dissenso.

L'ultima affermazione: garantire la convivenza, vuole dire che occorre costruire una determinata struttura, un ordine armonico, in cui ognuno abbia assegnate determinate attività, conosca bene i propri compiti; insomma l'ordine pretende la creazione di una scala gerarchica di attribuzioni fondata sul valore personale, sulla competenza e sulla conoscenza dei fini statali. In tal modo ad ogni componente del popolo viene riconosciuto un punto iniziale di partenza; dal quale, mercè un processo organico ed ordinato di valorizzazione ascensiva, egli ha la possibilità di percorrere una scala gerarchica che lo conduce verso l'autorità. All'autorità si perviene, dunque, in virtù di qualità e benemerienze personali, essendo la gerarchia fascista soprattutto una gerarchia di competenze.

### CAPITOLO III.

#### **Concetti generali sulla gerarchia**

13. Il principio gerarchico.
14. Gerarchia di valori.
15. Gerarchia e disciplina.
16. Gerarchia e popolo.
17. Gerarchia e controllo.
18. Gerarchia di compiti.



### 13. — IL PRINCIPIO GERARCHICO

L'ordine, fattore essenziale per la vita dello Stato, pretende una struttura statale nella quale siano bene fissati e limitati i vari compiti, siano bene delineate le varie competenze, siano stabilite con precisione le attività e funzioni delle varie autorità preposte agli organi governativi.

Siamo, così, pervenuti al principio gerarchico, la cui sempre maggiore e migliore precisazione segna da una parte una divisione di compiti e funzioni benefica e feconda e dall'altra rappresenta un vero e proprio progresso della struttura statale. Lo sviluppo e l'affinamento della gerarchia distinta per gradi, i quali gradi sono come una scala, non soltanto di competenze, ma anche di valori, segnano, ripetiamo, un progresso non soltanto tecnico, ma anche spirituale dello Stato, la cui consistenza viene meglio precisata e la cui essenza ed i cui fini vengono individuati in modo ineccepibile.

Fissando una scala gerarchica si possono appieno attuare i principi essenziali dell'autorità, potendo basare l'attività dello Stato su concetti squisitamente etici e potendo procedere alla scelta dei governanti in base ai principi da noi esposti a proposito della disciplina, della fede, dell'istruzione, del consenso e dell'ordine.

Senza gerarchia non vi è alcuna distinzione tra i vari valori individuali, ogni attività è considerata sullo stesso piano, non vi sono prevalenze e scelte, bensì una generale e piatta sottomissione inconsapevole, poco adatta alla suprema autorità statale. Ogni componente dello Stato non ha diritti e quindi non avrebbe nemmeno il dovere di ubbidire all'autorità. La soggezione allo Stato sarebbe dettata, in tal caso, esclusivamente dal timore della punizione.

Con la gerarchia, invece, da una parte si fonda la scelta dei governanti dello Stato sul valore individuale dei singoli componenti del popolo; e dall'altra si fissa una scala gerarchica di competenze e di funzioni, attuando una divisione di lavoro veramente feconda e benefica per lo sviluppo e il progresso dello Stato.

#### 14 — GERARCHIA DI VALORI.

Lo Stato moderno esiste, le autorità hanno pieno diritto e completa possibilità di emanare comandi, solo in quanto si riesca a creare nella dottrina politica e nella coscienza popolare la gerarchia dei valori individuali. In tal modo non si ha una ingiusta soppressione dell'uguaglianza, bensì una correzione di questa.

Infatti vi sono le disuguaglianze fisiche tra uomo ed uomo per cui l'uno può fare quello che non può fare l'altro e viceversa. Vi sono altresì le disuguaglianze spirituali ed intellettuali che portano da una parte alle stesse conseguenze concrete di quelle fisiche ossia che non tutti sono attrezzati per lo stesso compito, e dall'altra fissano il concetto che per essere elevati nella scala gerarchica verso la conquista dell'autorità bisogna possedere determinate doti intellettuali e spirituali.

La valutazione delle doti personali nella scelta dei gover-

nanti porta, quindi, fatalmente alla adozione di una scala gerarchica che non può certo essere fondata sull'uguaglianza dei valori individuali.

Come vi è il più forte ed il meno forte, come vi sono l'operaio specializzato che ha il diritto di guadagnare di più del qualificato e questo di più dell'operaio semplice, così vi sono il capace a percorrere la scala gerarchica fino agli ultimi gradini, il capace a percorrere solo una parte di detti gradini, ed infine l'incapace nei problemi attinenti all'autorità ossia al governo dello Stato.

In base a questi concetti, spirito ed intelletto occuperanno l'altissimo grado che loro deve competere nella scala gerarchica della vita statale. Il superiore diritto di comando dovrà essere affidato a coloro che dimostrino di possedere superiori doti spirituali ed intellettuali.

Eccoci così all'essenza della gerarchia: creazione, in base a ben determinate funzioni, di una scala di compiti e di persone, le quali ultime sentano e comprendano la responsabilità del proprio alto lavoro e concependo la propria attività come un dovere sacrosanto verso lo Stato e verso il popolo, abbiamo conquistato il diritto a fare parte delle autorità preposte al governo dello Stato.

## 15 — GERARCHIA E DISCIPLINA.

A proposito della gerarchia bisogna ricordare ancora una volta l'affermazione mussoliniana: « *la disciplina deve cominciare dall'alto se si vuole che sia rispettata in basso* ».

Prima dote per percorrere la scala gerarchica che conduce ai supremi gradini dell'autorità è di conoscere a fondo l'essenza della disciplina e di saperne bene osservare il rispetto. La disciplina dell'investito di poteri gerarchici va interpretata non solo

e non tanto nel rispetto di coloro che sono preposti a posti gerarchicamente ancora più alti, ma anche e soprattutto nel rispetto e nella intelligente interpretazione dei supremi fini statali, nel rispetto e nella intelligente interpretazione del vero benessere del popolo. Certo queste precisazioni del concetto di disciplina sono molto sottili, ma assurgono a capitale importanza ove si sappia afferrarne il significato sociale. Nella interpretazione dell'essenza della disciplina e nel rispetto dei supremi fini statali e del benessere del popolo è insito il segreto di un fecondo lavoro da parte dei gerarchi preposti al governo dello Stato. Si tratta di un problema di comprensione di responsabilità e con parole più tecniche dal punto di vista giuridico, di una questione di « limite » nell'applicazione del comando, limite fondato necessariamente su determinate forme di controlli.

La precisazione dei supremi fini statali è implicita nei concetti già da noi esposti occupandoci di istruzione e fede ed asurge ad aspetti etico-storici che — riteniamo — non sia il caso di restringere in una troppo sintetica esposizione che potremmo fare in questo nostro breve saggio sull'autorità e sulla gerarchia. Opportuno, invece, riteniamo soffermarci, sia pure brevemente, sulla interpretazione del benessere del popolo.

## 16 — GERARCHIA E POPOLO.

Il dovere ispirare la propria azione ai supremi fini statali non deve fare dimenticare ai « gerarchi » che il corpo dello Stato, è costituito dal popolo. Lo Stato è il popolo. Lo Stato è il succedersi, su di un determinato spazio, della serie infinita delle generazioni degli uomini, delle quali è chiamato ad interpretare ed imporre le aspirazioni, i desideri, la volontà. E' vero che non sempre le generazioni viventi sono state in grado di comprendere e quindi sentire i veri fini statali, ai quali è e deve

essere indissolubilmente legato il benessere del popolo, ma è anche vero che oggigiorno con l'istruzione si riesce quasi sempre ad illuminare la fede del popolo donandogli un consapevole sentimento dello Stato. Così se ancora nel passato avveniva che in singoli casi il popolo badasse materialisticamente più al benessere presente e perdesse di mira i supremi fini statali, questi casi diventano sempre più sporadici partendo ormai dal seno stesso del popolo le più sante aspirazioni, i più bei sacrifici. La necessità, quindi, dei « gerarchi » di mettersi contro la volontà popolare diventa sempre più rara, dovendo, ormai, questo caso essere limitato soltanto a qualche esempio non importante; anzi possiamo, con piena cognizione di causa, affermare che se il gerarca è obbligato ad affrontare l'impopolarità e adottare determinate decisioni che superano il momento e mirano a conquistare l'avvenire, avviene fatalmente, tutte le volte che le decisioni adottate sono giuste e benefiche, che si supera ben presto l'impopolarità ed il gerarca riesce appieno a conquistare il consenso del popolo su tutta la sua attività. Quindi i gerarchi preposti al governo dello Stato debbono godere del consenso del popolo, debbono ricordare sempre che la loro attività deve essere ispirata al fine di conseguire il benessere del popolo facendo coincidere detto benessere con i supremi fini statali.

Colui che non sa ispirare la propria azione a questi supremi fini, colui che non sa interpretare la volontà del popolo e non sa conquistarne il consenso, non ha il diritto di percorrere la scala gerarchica che conduce verso l'autorità ed ha il dovere di fermarsi al gradino confacente al suo valore ed alla sua competenza.

## 17 — GERARCHIA E CONTROLLO.

I concetti da noi esposti a proposito di gerarchia e popolo conducono alla comprensione del punto cruciale di differenza tra i così detti Stati Liberali e i così detti Stati Autoritari.

Entrambe queste due forme di Stati vogliono interpretare il benessere del popolo, entrambe si fondono sul consenso. La differenza si delinea quando si scende all'interpretazione del benessere del popolo ed ai modi di manifestazione del consenso. Circa il benessere vogliamo limitarci ad accennare che, mentre lo Stato Liberale si sofferma troppo sugli interessi delle generazioni viventi perdendo spesso di mira i supremi fini statali, lo Stato Autoritario ispira la propria azione soprattutto alla comprensione dei supremi fini statali ai quali è legato il benessere storico del popolo; con la conseguenza che qualche volta debbono essere necessariamente calpestati determinati interessi contingenti del popolo.

E', dunque, una questione di misura. Lo Stato Liberale, partito dalla concezione di armonizzare il benessere presente del popolo con i fini supremi dello Stato, è sbocato nel dominio completo degli interessi contingenti a danno della vita statale. Lo Stato Autoritario, invece, si deve affermare come misura armonica tra la difesa del benessere del popolo e l'attuazione dei supremi fini statali, con la concezione della preminenza di detti fini. Naturalmente bisognerà evitare che nell'avvenire si sbocchi nell'annientamento totale del benessere delle generazioni viventi. La perfetta armonia tra benessere popolare e supremi fini statali è e dovrà essere l'eterna essenza di ogni Stato. Quando si perde questa armonia viene fatalmente a cadere il consenso del popolo.

Come deve manifestarsi detto consenso? Per quali scale

gerarchiche deve essere richiesto? Nel paragrafo dedicato al consenso nei riguardi della suprema autorità statale abbiamo accennato che, a differenza delle concezioni liberali ipotizzate nel sistema elettivo, noi riteniamo che il consenso possa trovare libere espressioni sia « a priori » che « a posteriori », essendo possibili e benefici sia acconci sistemi elettivi di nomina da parte del popolo, sia preventive designazioni da parte del popolo e nomine dall'alto, e sia dirette nomine dall'alto e successive accettazioni delle nomine stesse da parte del popolo. Altro punto da chiarire è che, nel caso di nomina dall'alto, bisognerà dare al gerarca preposto ad esplicare funzioni di comando possibilità di svolgere il proprio programma sì da dare al popolo il tempo di conoscere il gerarca per potere bene giudicarlo quando dovrà esprimere il proprio parere sulla nomina fatta dall'alto. E' essenziale, poi, per comprendere una importante differenza fra i sistemi liberali e i sistemi autoritari, che, in base alla nuova concezione, non può essere consentito al popolo in qualsiasi momento di intralciare o di interrompere l'azione delle autorità. E' soprattutto in questo campo che debbono dominare l'ordine e l'armonia. Come il popolo deve bene conoscere la zona di estensione e profondità della propria libertà, così il gerarca preposto all'autorità deve, entro un determinato e ben stabilito periodo di tempo ed entro i limiti dell'etica sociale e delle forme legislative vigenti, potere liberamente esplicare la sua attività ed emanare i vari comandi.

Insomma il controllo all'attività dei gerarchi mentre deve essere costante e senza soluzioni di continuità da parte delle supreme autorità, deve, invece, essere periodico da parte del popolo, appunto perchè il popolo non ha la possibilità di poter seguire e comprendere singoli atti incompleti, bensì può appieno afferrare e sentire tutto un programma di azione. Il volere sottoporre continuamente ad assemblee numerose e senza che pos-

sano concretarsi responsabilità personali, ogni minimo atto dei gerarchi, significherebbe ridurre, spezzettare l'azione dello Stato, con la deleteria conseguenza che non si perseguirebbe il vero benessere del popolo e si perderebbero del tutto di mira i supremi fini statali. Dunque necessità di controllo costante e continuo dall'alto e opportunità di controllo periodico dal basso attraverso le libere manifestazioni da parte del popolo del proprio consenso o del proprio dissenso.

Veniamo ora all'altro problema. Per quali gradini gerarchici si dimostra opportuno il controllo? Precisiamo anzitutto che il controllo del gradino superiore della scala gerarchica sul gradino inferiore è una necessità ineluttabile per l'armonia della vita sociale. Per quel che riguarda, poi, il controllo del popolo quali affermazioni si impongono? Anzitutto è pacifico che le supreme autorità gerarchiche debbono o essere direttamente nominate dal popolo ovvero debbono conquistarne il consenso, dovendosi consentire periodicamente al popolo di esprimerlo attraverso forme libere. Fatta questa inoppugnabile affermazione circa il primo gradino della scala gerarchica dobbiamo constatare come per gli altri gradini si prospetti l'opportunità non di una scelta dal basso, bensì di una diretta nomina dall'alto. Ed allora basterà il controllo superiore oppure bisognerà concedere anche al popolo il potere di controllo, permettendogli di esprimere il proprio consenso? Riteniamo che non sempre possa e debba parlarsi di vero e proprio controllo dal basso, di vero e proprio consenso del popolo. Il popolo esprime liberamente la propria opinione su i supremi gerarchi, nomina altresì o designa i gerarchi preposti a determinate attività di un certo rilievo sociale, ma consente e agli uni e agli altri di scegliersi liberamente i propri collaboratori, appunto per permettere loro di svolgere tutto il programma stabilito prima di essere di nuovo sottoposti al giudizio del popolo. Dovrà essere naturalmente fra i compiti

di controllo da parte del gerarca superiore sul gerarca inferiore, tenere conto dei desideri del popolo e valutare, anche ai fini del consenso, le azioni del gerarca, ciò soprattutto per consentire il completo raggiungimento degli scopi generali. A rendere agevole questa azione di controllo gerarchico dall'alto bisognerà, a mezzo di precise norme legislative, fissare forme di indiretto controllo popolare, che consentano alle supreme autorità di rendersi conto dello stato di animo del popolo nei riguardi dei singoli gerarchi. Certo siamo in un campo molto delicato, percorriamo una strada che può condurci verso l'arbitrio ovvero verso la possibilità di intralciare e danneggiare l'azione statale. Siamo proprio in quella zona che ha ucciso lo Stato Liberale. Nessuno intende nascondere questa verità, ma non bisogna, per questo, dimenticare che proprio l'azione dei gradini inferiori delle gerarchie è quella che fa conquistare o perdere il consenso.

Per dare allo Stato una vita armonica e duratura occorre, dunque, creare un sistema che consenta alle supreme autorità di conoscere costantemente, senza soluzione di continuità, il giudizio del popolo sull'attività e sul valore personale dei singoli preposti ai vari gradini della scala gerarchica.

## 18 — GERARCHIA DI COMPITI.

Finora ci siamo occupati del lato spirituale della gerarchia, ossia del significato morale di affinamento e progresso dell'attività statale racchiuso nel principio gerarchico e del punto di incontro tra volontà statale e volontà popolare. Abbiamo, quindi, precisati i rapporti tra autorità, gerarchia, disciplina e popolo e ci siamo, in particolare, soffermati sui concetti di correzione dell'uguaglianza, valorizzazione delle capacità individuali, controllo gerarchico e controllo ovvero consenso popolare.

Vogliamo ora accennare al lato tecnico della gerarchia,

lato che può essere ipotizzato nella perfetta divisione del lavoro, indissolubilmente connessa alla divisione dei compiti dettata dal principio gerarchico.

Negli Stati antichi vi era una confusione di compiti da parte dei governanti e dei loro diretti dipendenti, non concependosi praticamente alcuna distinzione di qualità nei singoli atti della vita statale; ciò malgrado le precisazioni teoriche dettate da Aristotile. A questa confusione di compiti seguì, come vivace reazione, la concezione liberale della netta divisione dei vari poteri dello Stato, concezione fondata su una netta divisione di competenze la quale troverebbe la sua base sull'ipotetico principio di un inesistente automatico equilibrio fra i cosiddetti tre poteri dello Stato. Così ad una confusione faceva seguito non una fusione, bensì una divisione, la quale, invece di raddrizzare la vita statale conducendola sui rettilinei binari dell'etica e della giustizia, la guidava sulle vie traverse dell'incertezza e della lotta fra i vari poteri dello Stato, facendola fatalmente sboccare nell'arbitrio.

Non vogliamo in questo capitolo occuparci della divisione dei poteri allo scopo di dimostrarne i lati deboli dal punto di vista teorico e i lati deleteri dal punto di vista pratico. In merito ci basterà, per ora, ricordare le seguenti lapidarie affermazioni di Benito Mussolini: « *non esiste una divisione dei poteri nell'ambito dello Stato... Nella nostra concezione il potere è unitario: non c'è più divisione di poteri, c'è divisione di funzioni* ».

Dunque non più deve parlarsi di divisioni di poteri, bensì di distinzione di funzioni, ossia di precisazioni di compiti. A questa precisazione di compiti è connessa indissolubilmente nello Stato moderno la gerarchia fra i vari compiti statali. Vi possono essere, è vero, in pratica, determinate attività statali che possono svolgersi e si svolgono parallelamente senza che si presentino pericoli di incontri, incroci, contrasti. Nella maggio-

ranza dei casi, però, le attività statali, pur svolgendosi autonomamente, offrono infinite possibilità di connessioni e reciproci traversamenti. Si impone, pertanto, la necessità di stabilire legislativamente una perfetta gerarchia fra tutti i compiti statali, ad evitare in modo definitivo ogni possibilità di contrasti. Se si vuole che la vita statale si svolga attiva e feconda non può più parlarsi di una serie di attività parallele da parte di organi forniti di uguali poteri; deve, bensì, parlarsi e deve essere creata una perfetta scala gerarchica di compiti e di organi, nella quale siano fissati in modo chiaro ed indiscusso i vari gradini gerarchici riferiti alle singole funzioni statali: ossia deve essere creato un ordinamento gerarchico di organi ed enti statali sfociante in un potere supremo che riassume e vivifica tutto il sistema organico-gerarchico. Insomma gli Stati Autoritari intendono perseguire il supremo fine, di attuare in seno al popolo la giustizia sociale e di renderlo consapevole della superiore eticità dello Stato, mercè un apposito sistema tecnico procedurale e costruttivo basato su di una perfetta scala gerarchica di competenze e funzioni.

#### CAPITOLO IV.

### Gerarchia di compiti

19. L'essenza del principio gerarchico.
20. La gerarchia fra le funzioni dello Stato.
21. Rapporti gerarchici fra il supremo potere dello Stato e gli altri organi statali.
22. Gerarchia politica e gerarchia amministrativa.
23. Il sistema gerarchico nei singoli organi statali.

## 19 — ESSENZA DEL PRINCIPIO GERARCHICO.

Nel capitolo precedente ci siamo soprattutto occupati dell'affermazione dei valori personali insita nella gerarchia. Isolato, in tal modo, il gerarca dalla gerarchia abbiamo dovuto, sia pure brevemente, soffermarci sulle doti personali che debbono possedere i preposti all'autorità ed altresì accennare al problema dei limiti cioè ai concetti di controllo dall'alto e consenso dal basso nel significato di impedimento ai vari gerarchi di commettere arbitri. Ora vogliamo studiare lo sviluppo del principio gerarchico, sia nel suo aspetto di progresso dell'organizzazione statale e sia nei suoi concreti sviluppi tecnici di precisazione dell'attività dello Stato.

Prima, però, di scendere a tale esame riteniamo opportuno stabilire meglio l'essenza della gerarchia.

Gerarchia è da una parte precisazione di competenze e funzioni e quindi divisione di lavoro e dall'altra è fissazione di preminenze e subordinazioni. Perchè lo Stato possa liberamente esplicare la sua attività si vanno man mano affermando e consolidando concetti tecnici in base ai quali si impone una struttura organizzativa complessa ma nello stesso tempo precisa. Lo Stato moderno, se da una parte ha voluto in un primo tempo soprattutto attuare una perfetta distinzione di compiti e funzioni,

dall'altra si è venuto ancora più precisando e perfezionando con l'affermazione di una gerarchia fra detti compiti e funzioni.

L'essenza del concetto di gerarchia può, quindi, compendiarsi in un perfezionamento tecnico della vita statale, attuato in modo da consentire libera esplicazione all'attività statale, nel senso che siano definitivamente impediti contrasti e interferenze fra i vari organi dello Stato. Nello stesso tempo la gerarchia va attuata in modo da consentire, attraverso forme precise di controllo dall'alto e dal basso, di attuare i supremi fini statali e di tenere nel dovuto conto la volontà, le aspirazioni, i desideri del popolo. Si tratta, insomma, di un vero e proprio progresso della vita dello Stato. E si può parlare di vero e proprio progresso della vita statale appunto perchè si va creando un sistema che mira ad eliminare ogni contrasto ed ogni interferenza ed a costituire una perfetta armonia nell'attività statale, attraverso non la confusione bensì la fusione dei vari compiti. Tale fusione si raggiunge fissando le varie competenze fra le singole funzioni e stabilendo la gerarchia fra le stesse funzioni; anzi per essere ancora più chiari preciseremo che invece di parlare di una parità di funzioni il nuovo sistema consente che si parli addirittura di una vera e propria gerarchia tra le tradizionali funzioni dello Stato.

## 20 — LA GERARCHIA FRA LE FUNZIONI DELLO STATO.

Se avessimo dovuto seguire la tecnica giuridica tradizionale, avremmo dovuto intitolare questo paragrafo « gerarchia tra i poteri dello Stato ». Abbiamo, invece, preferito parlare di « funzioni » appunto perchè oggi, come ha affermato Benito Mussolini, deve parlarsi di funzioni riferendo ogni funzione a più organi e non deve più parlarsi di poteri. E' vero che siamo stati tradizionalmente abituati a sentire parlare di poteri dopo

la grande trovata del Montesquieu, ma noi intendiamo battere in breccia proprio la divisione dei poteri, nel senso di completarla, perfezionarla e superarla e non già nel senso di distruggerla, poichè è doveroso riconoscere come questa concezione segni un netto e benefico progresso nei riguardi del confusionismo dell'attività statale tuttora vigente ai tempi del Montesquieu.

Potere è esplicazione di una attività sovrana; esso può, dunque, riferirsi esclusivamente a organi statali con funzioni sovrane. Ogni organo statale esplicante una determinata specifica attività può e deve chiamarsi potere? Se detto organo è veramente e completamente sovrano, nessun dubbio in merito.

Quindi la concezione del Montesquieu, secondo la quale vi era, in dipendenza della netta divisione fra i vari organi statali, anche una perfetta sovranità nelle attribuzioni, giustamente parla di poteri. Quando, invece, si stabilisce una scala gerarchica, in base alla quale resta, è vero, di certo in piedi una relativa autonomia funzionale, ma viene, nello stesso tempo, fissata una preminenza sovrana da parte di un determinato organo nei riguardi degli altri, allora soltanto gli organi veramente preminenti sugli altri possono costituire un « potere ». A stretto rigore, quindi, può parlarsi in alcuni Stati Autoritari, come ad esempio quello tedesco, di un solo potere: il potere del Capo dello Stato, ovvero del Führer; in altri Stati Autoritari, come ad esempio quello italiano, può parlarsi di più poteri: il potere del Capo dello Stato, il potere del Capo del Governo e, sotto certi punti di vista in pieno dinamico sviluppo, il potere del Gran Consiglio del Fascismo soprattutto nella sua qualità di coordinatore delle direttive politiche del P. N. F.: il che significa che può parlarsi soltanto di « potere politico », nella caratteristica speciale, imposta dagli Stati Autoritari, di una vera e propria quarta funzione dello Stato, non potendo concretamente questo « potere politico » essere compreso nella funzione esecutiva dello Stato.

Posto il problema su questi binari si rende comprensibile anche la modernizzazione del principio del Montesquieu, superatore del confusionismo statale, nel senso di divisione di funzioni e non già di poteri. Ossia è necessario tenere presente che l'attività statale ha quattro fondamentali manifestazioni: quella politica, quella legislativa, quella amministrativa e quella giudiziaria; ma non è affatto necessario che ogni organo statale espliciti esclusivamente una di dette funzioni. Di certo è opportuno che ogni organo espliciti preminentemente una di dette attività fondamentali, ma spesso non è possibile limitare la competenza dell'organo soltanto a detta funzione. Quello che bisogna rispettare è da una parte lo spirito della vita statale e dall'altra la forma. Quindi l'organo statale quando esplicita una di dette attività fondamentali deve tenere presenti i concetti più importanti sui quali si basa l'attività stessa e deve rigorosamente rispettare le forme stabilite per l'esplicazione della predetta funzione. Precisiamo in modo concreto che, ad evitare il vecchio confusionismo, bisogna, ad esempio, che l'organo che esplicita un'attività legislativa si basi sullo spirito delle leggi e decida in base alle norme fissate per le funzioni legislative; parimenti le attività giudiziaria ed amministrativa debbono essere ispirate alla prassi teorica e pratica vigente nelle singole materie.

Ad evitare errori ed abusi, dato che la così detta auto-determinazione non è un principio sul quale può essere basata la concreta attività dei singoli organi statali, ad eccezione dei supremi organi sovrani dello Stato nella esplicazione del « potere politico », si impone la gerarchia fra i vari organi dello Stato.

Questo problema di gerarchia di poteri ovvero di funzioni si era già presentato fin dagli albori della concezione del Montesquieu. Infatti si era dovuto constatare come, pur mirandosi a conseguire una netta divisione fra i vari poteri e pure attuandosi il concetto di una perfetta autonomia fra i tre poteri sovrani

dello Stato, in pratica si potevano verificare conflitti, per cui si imponeva la necessità di decidere sulla preminenza di un potere sugli altri. Era questo un problema che si preferiva ignorare, è vero, ma è anche vero che bisognava pure ogni tanto accennarvi; quando, poi, si doveva scendere nella pratica applicazione della divisione dei poteri il sopradetto problema doveva pur essere risolto: così lo Stato liberale lo aveva risolto con la preminenza del potere legislativo sugli altri poteri, ossia con la preminenza del Parlamento.

Sulle conseguenze deleterie di questa decisione, dal punto di vista politico e sociale, non riteniamo opportuno soffermarci in questo studio. Teniamo soltanto a precisare che, anche da un punto di vista di tecnica giuridica, è preferibile affidare la suprema gerarchia sulla concreta vita statale a organi personali, anzichè ad organi collegiali irresponsabili e dalla volontà fluttuante. Ad evitare arbitri, però, vi è da tenere ben fermo il concetto della conquista del consenso del popolo sul quale consenso ci siamo sufficientemente soffermati nei capitoli precedenti.

A conclusione precisiamo che alla preminenza gerarchica del così detto potere legislativo vigente negli Stati liberali fa riscontro oggi la preminenza del potere politico vigente negli Stati Autoritari; tale potere politico viene quasi sempre ipotizzato in due organi statali: il Capo dello Stato e il Capo del Governo. Peraltro può rilevarsi come anche negli Stati tuttora retti a forma cosiddetta parlamentare si noti una spiccata tendenza verso la prevalenza degli organi di governo rispetto ad ogni altro organo dello Stato.

Invero la funzione di governo va diventando in tutti gli Stati moderni come un vero e proprio sfocio gerarchico ed il rapporto di governo va dappertutto superando il concetto di un rapporto contrattuale fra soggetti di diritto per assurgere ad un rapporto fra gerarchie di competenze.

## 21 — RAPPORTI GERARCHICI FRA IL SUPREMO POTERE DELLO STATO E GLI ORGANI STATALI.

Il supremo potere dello Stato, quello politico che negli Stati Autoritari si individua in genere nel Capo dello Stato e nel Capo del Governo, ha un preciso rapporto gerarchico su tutti gli organi statali. Tale rapporto è dettato soprattutto dalla necessità di dare alla vita statale quella rettilineità e uniformità che sole possono garantire uno sviluppo fecondo e produttivo di ogni attività. La natura di questo rapporto gerarchico ha rilievi più specificamente etici quando ci si riferisce al Capo dello Stato i cui poteri, oltre che in fondamentali e generali norme legislative trovano la loro base giuridica in norme consuetudinarie il cui rispetto viene sentito dalla coscienza di tutto il popolo. Il rapporto gerarchico del Capo del Governo viene, invece, fissato legislativamente, sia in norme generali che in singoli disposizioni su particolari materie. Ma anche in questo secondo caso negli Stati Autoritari viene data ai Capi di Governo, entro ben determinati binari e su ben precisate materie, una certa ampiezza di attribuzioni, anche nel senso che non vengono troppo precisati nei dettagli i modi di esplicazione del rapporto gerarchico. Invero lo sviluppo sempre crescente della vita statale, il dinamico progredire dei bisogni, desideri e aspirazioni umani, la necessità di fare fronte ad improvvise e spesso non prevedibili situazioni, impongono di consentire una certa elasticità nella applicazione dei poteri concessi ai supremi organi dello Stato.

Da detti casi risulta altresì l'opportunità sgorgata dalla concezione autoritaria di affidare il supremo potere gerarchico non ad organi collegiali, bensì ad organi personali.

La gerarchia del Capo del Governo sugli altri organi dello Stato non può dunque essere sempre dettata da norme rigide, ma necessità di una certa elasticità ed è altresì ispirata dal fine di non

far perdere mai di vista i supremi interessi dello Stato ed il vero benessere del popolo.

E' nel supremo potere dello Stato incarnato dal Capo dello Stato e dal Capo del Governo, che deve concretizzarsi la volontà storica e vivente del popolo; è, quindi, tale supremo potere quello chiamato a dettare le direttive di tutta la vita statale, ad armonizzare l'azione dei vari organi, ad intepretare l'interesse unitario di tutte le categorie sociali. Su questi principi si basa la natura della gerarchia ed in base a detti principi si concretizza il sistema gerarchico degli Stati Autoritari. Si tratta di concetti squisitamente politici, sicchè per la suprema gerarchia è più lo spirito della forma a dominare, è più l'etica sociale della norma giuridica a servire di guida ai Capi.

Quindi più che di leggi specifiche precisanti i compiti dei supremi gerarchi dello Stato, deve parlarsi di doveri politici gravanti sui Capi con la consanguenza dell'esplicazione di determinati controlli e dell'emanazione di determinate direttive. Non si tratta, in conclusione, di una gerarchia amministrativa, bensì di una gerarchia politica.

## 22 — GERARCHIA POLITICA E AMMINISTRATIVA.

Secondo il costituzionalismo liberale la gerarchia, nel significato di sua pratica e tecnica applicazione, apparteneva esclusivamente al campo amministrativo, essendo essa considerata come del tutto estranea all'organizzazione politico-costituzionale dello Stato e inadonea, in tale elevato campo, ad un incasellamento tecnico. Ciò soprattutto in rispetto della tradizionale concezione della divisione dei poteri e quindi della assoluta autonomia funzionale di ogni organo statale ritenuto come organo costituzionale in quanto esplicante in piena esclusiva sovranità uno dei così detti tre poteri della attività statale. Invero,

essendo gerarchia supremazia di comando di un organo sull'altro e dovere di obbedienza di questo nei riguardi del primo, non poteva secondo il liberalismo parlarsi di gerarchia politica ossia dell'esistenza di un vero e proprio sistema di subordinazione tra i supremi organi dello Stato esplicanti le essenziali funzioni dell'attività statale: secondo il liberalismo, dunque, dove c'è esclusività di competenza non può esservi gerarchia politica. Pertanto non poteva che parlarsi di « gerarchia amministrativa », ossia di controllo e possibilità di annullamento e revoca degli atti dei vari uffici esistenti in seno ad un singolo organo costituzionale dello Stato.

Il Fascismo, con il distruggere la esclusività delle competenze e quindi con il superare la concezione della divisione dei poteri e con l'ipotizzare un solo « potere » quello « politico » (incarnato soprattutto nel Capo del Governo assistito dal Gran Consiglio del Fascismo e dal P. N. F.), ha distrutta ogni autonomia funzionale negli organi statali e dato vita alla « gerarchia politica », le cui caratteristiche sono nettamente diverse della tradizionale gerarchia amministrativa liberale. La gerarchia politica, implica, tecnicamente, potere di comando di un organo costituzionale su di un altro organo, il che significa che il primo organo ha facoltà di controllare l'attività, di emanare istruzioni e di riformare, annullare e revocare gli atti del secondo organo. Questa « gerarchia politica » si basa, poi, spiritualmente, da una parte su forze etiche dettate dalla vita sociale così come si è svolta storicamente e come si va svolgendo, e dall'altra sul consenso del popolo.

Questi due principi sono naturalmente connessi in modo indissolubile. Invero quando il supremo gerarca non detta le sue direttive agli organi statali dipendenti ispirandosi all'etica sociale, il consenso del popolo o prima o dopo viene meno; nello stesso tempo si può, senza tema di errori, affermare che tutte le volte

che il consenso popolare viene meno ciò si verifica perchè il gerarca ha abbandonato la strada maestra dell'etica sociale. La « gerarchia politica » è, quindi, soprattutto sostanza; la sua concreta forma strutturale non è facilmente individuabile. Infatti le costituzioni e le leggi generali dello Stato possono e debbono dettare principi generali ispiratori dell'azione delle supreme gerarchie dello Stato, ma quasi sempre le forme e i modi concreti di attuazione nei particolari di detta volontà suprema statale vengono rimessi al criterio discretivo dei supremi gerarchi dello Stato. Bisogna, però, nello stesso tempo tenere presente che la « gerarchia politica » importa che un organo costituzionale ha facoltà di imporre la propria volontà e dettare istruzioni ad un altro organo costituzionale arrestando il perfezionamento e, quindi, la concretizzazione degli atti dello stesso. Il che dimostra come questa « gerarchia politica » creata dal sistema fascista, pur avendo un substrato etico e spirituale, non resta in un campo nebuloso, ma si concretizza « giuridicamente » con il dare vita ad un originale istituto che supera del tutto determinati criteri tecnici tramandatici dal liberalismo giuridico, dimostrando, così, ad evidentiam la feconda novità del nuovo diritto fascista.

Nel diritto pubblico fascista si vanno, quindi, affermando due gerarchie: la « gerarchia politica », con caratteristiche del tutto speciali che non trovano sostanziale riscontro in istituti preesistenti ma che si basano soprattutto sulla concezione autoritaria e unitaria dello Stato Fascista che, attraverso il DUCE del Fascismo Capo del Governo, il Gran Consiglio del Fascismo, il P. N. F. e l'ordinamento sindacale-corporativo, ha dato vita ad un sistema organizzativo piramidale fondato su di una perfetta scala di valori e di competenze che trova il suo logico sbocco nel criterio gerarchico; e la « gerarchia amministrativa », che trova la sua base sostanziale nella tradizione giuridica liberale, vivificata, però, dai nuovi principi fascisti e rafforzata appieno dai

benefici criteri affermatasi con la gerarchia politica. Pertanto la « gerarchia amministrativa », pur dovendo oggi essere ispirata così come quella politica a superiori direttive etiche, deve essere perfetta nella forma, ad impedire arbitri ed errori. Le leggi disciplinanti la gerarchia fra i vari enti e i vari uffici e dettanti i criteri del potere gerarchico affidato alle varie persone preposte a detti enti ed uffici, debbono essere ampie, precise, chiare nella loro formulazione ed indiscusse nella interpretazione e applicazione ai singoli casi concreti.

Ripetiamo : la « gerarchia amministrativa », in certo modo, è sempre esistita in nuce fin dalla concreta esistenza dello Stato ; ma la sua precisazione e la sua individuazione odierne dettano appunto l'effettivo progresso strutturale dello Stato moderno. Soltanto se ogni cittadino è in grado di conoscere tutte le norme disciplinanti l'attività degli organi, enti ed uffici statali preposti a regolare la vita sociale, soltanto se ogni cittadino è tutelato appieno da precise norme legislative contro gli arbitri, gli abusi e gli errori dei vari enti ed uffici statali, soltanto insomma, se vige la certezza del diritto e la conoscenza effettiva del dovere, si può parlare di vero e proprio progresso dello Stato.

### 23 — IL SISTEMA GERARCHICO NEI SINGOLI ORGANI STATALI.

Il sistema gerarchico in seno ai singoli organi dello Stato è, dunque, diverso dal sistema gerarchico fra i singoli organi dello Stato e soprattutto dalla gerarchia del supremo organo statale su tutti gli altri organi. La prima è « gerarchia amministrativa » e la seconda è « gerarchia politica ». Ora la « gerarchia amministrativa », per non cadere nell'arbitrio e quindi per evitare di fare commettere atti anche impopolari, deve essere fondata su di un complesso ampio e chiaro di norme legislative.

Come ogni cittadino ha il diritto di conoscere anche nei minimi dettagli la sfera della propria libertà o meglio le zone concesse alla esplicazione della sua attività, così il preposto a pubblici uffici deve vedere regolata la propria azione anche nei minimi dettagli e deve conoscere bene i poteri dei propri organi di controllo.

La tendenza dello Stato moderno verso il progresso e la perfezione tecnica ha, dunque, vivificato e rafforzato il concetto di « gerarchia amministrativa », la quale, pertanto, si concreta nell'emanazione di norme precise stabilenti le competenze dei vari uffici ed enti, i reciproci rapporti di interdipendenza e predominio, il sistema di lavoro in seno ai singoli uffici. Si tratta, insomma, di una distribuzione di lavoro, la quale, perchè sia feconda e produttiva ossia non generatrice di contrasti e interferenze, è e non può non essere fondata che su di un preciso e completo sistema gerarchico.

Concludendo: mentre la « gerarchia politica » si riferisce ai rapporti fra i vari organi statali e detta, soprattutto in linea etica e spirituale, le supreme direttive della vita statale, la « gerarchia amministrativa » regola in seno ai singoli organi dello Stato i rapporti dei vari uffici centrali e periferici fissando altresì il sistema lavorativo da adottare.

I singoli organi dello Stato svolgono, quindi, la loro attività basandosi su di un sistema gerarchico, politico e amministrativo, che non lascia zone in ombra e fissa in modo indiscusso ogni competenza, ogni funzione, ogni subordinazione ed ogni preminenza, consentendo tutte le possibilità di controlli dall'alto e ricorsi dal basso per evitare gli arbitri.

CAPITOLO V.

**Lo Stato autoritario fascista**

- 24. La dichiarazione prima della Carta del Lavoro.
- 25. Nazione e Stato.
- 26. L'essenza autoritaria dello Stato Fascista.
- 27. La gerarchia fascista.

## 24 — LA DICHIARAZIONE PRIMA DELLA CARTA DEL LAVORO.

Non intendiamo soffermarci a lungo nell'esposizione dell'essenza dello Stato Fascista. L'argomento dovrebbe in tal caso essere trattato in apposito studio. Vogliamo, invece, soltanto mettere in rilievo i lati spirituali dell'essenza dello Stato attinenti soprattutto al sistema autoritario e gerarchico affermatosi con il Fascismo. Per individuare questa essenza autoritaria e gerarchica dello Stato Fascista bisogna partire dall'esame della dichiarazione prima della Carta del Lavoro: « La Nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. E' una unità morale, politica ed economica, che si realizza integralmente nello Stato Fascista ».

Il Fascismo concepisce, dunque, la Nazione non come una nuda esistenza naturale, bensì come una realtà morale che viene creata dagli uomini, giorno per giorno, con il loro continuo, indefesso lavoro. Un popolo si erge a Nazione, se sente profondamente la propria storia e lavora sempre per edificare la Patria; se crea la volontà attiva e dinamica indirizzata costantemente al raggiungimento degli ideali comuni.

La Nazione, nella concezione fascista, non è geografia o

storia o fatto compiuto o interesse contingente della collettività, ma missione, sacrificio, programma sempre da compiere. L'unità nazionale non esiste in un tempo determinato, ma ha le sue radici nel passato e nel presente e si protende orgogliosamente verso l'avvenire; la Nazione è l'unità riassuntiva della serie indefinita delle generazioni. La Nazione è un'anima, una persona, una volontà possente, consapevole dei suoi fini, che non sono quelli di ciascun cittadino particolare, nè tanto meno della massa o somma totale degli individui viventi nel suo territorio, ma sono esclusivi ed indivisibili. A creare la Nazione concorrono il divino, la morale, la forza intima dell'evoluzione organica, la volontà del popolo. La Nazione ha una volontà, un'anima, un modo di essere ed una passione nel mondo.

## 25 — NAZIONE E STATO.

La morale individuale non basta a sè stessa, ma raggiunge il suo perfezionamento nella vita comune, la cui forma superiore è data dalla Nazione. Nella Nazione si realizzano le aspirazioni politiche del popolo attraverso lo Stato.

Al concetto dello Stato concepito come l'insieme degli individui il Fascismo ha opposto l'idea dello Stato-Nazione, ossia dello Stato come volontà e persona, cosciente dei propri fini e dei propri mezzi e tesa nell'affermazione nel mondo della propria autonomia come centro di attività consapevoli, essenzialmente morali, ispirate ad un santo ideale. Lo Stato-Nazione è al disopra degli interessi particolari e trascina l'individuo a sentire come suo l'interesse generale ed a volere come volontà generale. Lo Stato è anche sostanza etica e come tale è la base della individualità e personalità umane, è la coscienza di ogni cittadino che si realizza internamente come coscienza nazionale

che trova nell'attività politica e nella forma giuridica la sua dinamica concretezza.

A creare lo Stato concorrono, nella serie successiva degli avvenimenti della storia, il divino, la filosofia, la forza organica, la volontà del popolo. Lo Stato è un'organismo speciale, che non è l'assieme dei cittadini che in esso vivono, perchè ha bisogni ed interessi che non sono quelli dei singoli e perchè ha una volontà, un'anima, un modo di essere ed una posizione nel mondo. Lo Stato è una istituzione risolvendosi nè in una pluralità di individui, nè in una lunga serie di rapporti intercedenti fra gli individui. Esso ha una struttura che assorbe tutti gli elementi che lo compongono; è una unità ferma e permanente; ha una esistenza tutta a sè, in modo che non può perdere la sua identità. Lo Stato è l'individualità di un popolo capace di sentire se stesso nella contraddizione della propria continuità e nella opposizione con gli altri popoli; nella coscienza dello Stato-Nazione sono egualmente vivi i morti e i non nati, coloro che iniziarono la sua storia e quelli che la compiranno.

Mentre lo Stato Liberale non si è preoccupato del problema del lavoro ritenendo questo come una prestazione volontaria del cittadino e disinteressandosi dello sviluppo enorme che esso andava assumendo e del pericolo politico rappresentato dalle Associazioni che andavano sorgendo, lo Stato Fascista ha affrontato appieno il problema sociale non con la lotta, bensì assorbendo nel proprio seno ed elevando a propri organi le Associazioni dei produttori. Il sindacalismo ribellista è così sbocciato nel corporativismo collaborazionista e lo Stato Fascista ha assunto a principio essenziale della sua vita la corporatività: può così parlarsi di Stato Fascista Corporativo.

Lo Stato Fascista Corporativo, Ente morale, economico e giuridico che non ammette contro di sè altre forze pari o limitatrici, con il ricomporre i disgiunti elementi sindacali nell'u-

nità corporativa, ha superata ogni antitesi di classe, dovendosi subordinare ogni questione economica alle esigenze supreme della Nazione, ed ha provveduto alla tutela della solidarietà sociale ed all'assistenza delle varie categorie produttive. All'uopo si va creando un originale ordinamento che, basato sul potere sovrano, intelligente e onniveggente dello Stato Fascista, trova nelle Corporazioni gli organi di unità, di difesa e di sviluppo delle forze spirituali ed economiche del popolo italiano.

Questo principio corporativo ha influenze decisive anche nel campo squisitamente costituzionale poichè impone il concetto della partecipazione dei cittadini-produttori al potere politico dello Stato in diretto rapporto al concreto contributo che si porta al corpo sociale. Le categorie professionali debbono intervenire alle attività politiche secondo l'importanza delle loro funzioni economiche nello Stato e le persone singole debbono intervenire in tante categorie quante sono le funzioni economiche che espletano nello Stato. Gli individui vanno fatti compartecipi alla vita politica proporzionalmente alla loro importanza intellettuale ed economica nella vita dello Stato.

Si avrà, così, uno Stato forte, lo Stato Unitario, che ha una sola volontà e che, grazie al principio corporativo, ha tutte le attività e gli interessi ben controllati ed indirizzati al supremo bene della Nazione.

Questa corporatività dello Stato Fascista precisa ancora meglio l'eterno concetto che lo Stato è anche ordinamento giuridico e che pertanto lo Stato Fascista, come tale, ha un'essenza speciale che può essere individuata nel principio autoritario.

26 — L'ESSENZA AUTORITARIA DELLO STATO FASCISTA.

Chi rappresenta e sintetizza la coscienza di tutto il popolo è lo Stato, il quale, nella concezione fascista, è l'unico creatore del diritto, nella sua manifestazione concreta di fatto ovvero di evento. Lo Stato manifesta la sua volontà ed agisce a mezzo del diritto, espressione della vita, delle forze e delle idealità dello Stato. A differenza, però della concezione liberale, come già abbiamo rilevato, secondo la quale fine supremo dello Stato è la creazione del diritto, secondo il Fascismo il diritto è la espressione della volontà dello Stato, è il mezzo con il quale lo Stato mantiene la coesione fra le varie forze sociali e attua i propri fini.

Il Fascismo supera l'anarchica concezione della pluralità degli ordinamenti giuridici secondo la quale ogni unione di più uomini, per qualsiasi scopo associati, possa creare il diritto. Il Fascismo riporta in auge il principio classico dell'assoluta statalità del diritto, poichè ritiene che soltanto un ente essenzialmente etico e completamente sovrano com'è lo Stato, abbia la spiritualità e la forza necessarie per creare il diritto con le sue inconfondibili caratteristiche di superiore moralità e di possibilità piena di coazione.

Qualità necessaria, indispensabile del diritto è, dunque, la statalità. Ciò, però, non importa, come si sosteneva sostanzialmente dalla concezione liberale che il potere legislativo debba essere esercitato da un solo organo. Secondo il Fascismo, invece, la funzione legislativa viene svolta da vari organi statali, in base al rispetto di ben fissate formalità.

Dunque non pluralità di ordinamenti giuridici, ma nemmeno unicità di organo legislativo. Bensì un solo ordinamento

giuridico, quello statale, e più organi statali preposti all'emanazione del diritto.

Il diritto risiede nella corrispondenza fra le esistenti forme istituzionali ed i complessi bisogni di quel determinato popolo in quel determinato momento storico. Il diritto è il prodotto spontaneo ed organico dell'evoluzione sociale e dei vari elementi di cultura che si accumulano lentamente presso i singoli popoli. Il diritto interpreta lo spirito popolare, sia nel suo contenuto puramente ideale, sia nella sua tensione verso lo sforzo, la lotta, il progresso, la conquista. Il diritto, che è un ordine coercibile dell'attività umana, è fondamentalmente fondato sulla giustizia, in quanto questa è in modo indissolubile legata allo spirito popolare attraverso il principio trascendentale della socievolezza umana. Il diritto, in quanto fondato sulla giustizia, principio essenzialmente etico, non rappresenta un ordine condizionale, ma un ordine assoluto che ha nella sua trascendentale immanenza il proprio fine e trova nella morale le sue vere origini.

Lo Stato, unico creatore del diritto, presenta il massimo di unità di fronte a tutti gli altri aggruppamenti. Lo Stato mira a diffondere e far valere nel mondo i principi etici e di civiltà che esso incarna, adempiendo così alla propria missione storica. Nello Stato l'ordinamento giuridico è collegato con l'ordinamento del potere.

Il diritto è il volere dello Stato e proviene dai vari organi statali. Il volere generale, ossia il diritto, è il volere stesso dei singoli individui nella loro essenza sociale, volere concepito nel suo valore universale e nello stesso tempo concreto, volere che è prima etica e poi diritto ancora prima di concretizzarsi in norme concrete regolanti atti esterni. Infatti la volontà umana, concretatasi nel diritto, non può essere concepita astrattamente nella sua nuda forma esteriore di puro meccanismo di formule e co-

mandi indifferenti, di semplice tecnicismo di costruzioni, bensì dev'essere precisata come la regola generale di condotta, ispirata al principio universale di coordinazione. Tale regola raggiunge la sua piena armonia sociale solo per mezzo degli ideali etici della giustizia coordinatrice.

L'ordinamento giuridico risulta, dunque, dall'insieme degli elementi psichici, i quali inducono gli uomini a « credere » in determinate « verità » e ad accettare, di conseguenza, certe norme comuni di condotta. I bisogni, i sentimenti, le idee, gli atti volitivi degli uomini possono svilupparsi ed armonizzarsi nello Stato a mezzo dell'ordinamento giuridico. Queste idee e questi atti hanno carattere propulsivo e regolatore nel guidare l'attività sociale, presiedendo altresì, ai generali criteri disciplinatori della coordinazione e reciproca subordinazione degli individui. Si ha, così, una comune unità, spontanea, impulsiva, dettata da una comune « credenza ». Questa « credenza » è frutto, più che di elaborati ragionamenti logici ed esaurienti dimostrazioni dialettiche, di una quasi spontanea opinione, di un profondo convincimento, affermatosi rigoglioso nelle coscienze degli individui, direttamente connesso con il loro carattere ed il loro modo di pensare e sentire. Questa « credenza » è fondata sulla coscienza umana che è personale e sociale, è essere e divenire. Si ha un processo di convincimento spontaneo; si afferma nelle coscienze una « credenza », senza bisogno di discussione, la quale ha la forza della fede e forma le idealità collettive che rappresentano la fusione delle coscienze individuali, la sintesi di tutte le aspirazioni. Queste idealità sociali, che sono la sintesi dei sentimenti della personalità, della coordinazione e della reciproca conseguente subordinazione, non sono formazioni stabili, ma in continuo dinamico movimento, trovando la loro base di formazione nel « potere politico » dello Stato e la loro estrin-

secazione nella funzione legislativa statale attraverso l'ordinamento giuridico.

La norma giuridica deve, dunque, armonizzarsi con la vita, riflettendone le idealità.

Ed eccoci alla formazione tecnica della norma giuridica, compito questo degli organi della funzione legislativa, chiamati ad ordinare i vari rapporti, le varie tendenze, le varie aspirazioni, i vari ideali, i vari stati di cultura, le varie categorie economiche, ispirandosi all'indirizzo politico dello Stato dettato dal potere politico. Questo indirizzo politico si basa soprattutto sul principio corporativo, dal quale sostanzialmente dipendono la etica e l'economia fascista e al quale si ispira tutta l'azione dello Stato Fascista, fondata pertanto su di un sistema organico-gerarchico.

Gli organi della funzione legislativa sono, quindi, chiamati a ricercare i rapporti da regolare e ad elaborare le varie norme trasformandole in leggi. Nella formazione della legge ha pertanto assoluta prevalenza la « capacità » oltre che la perfetta comprensione spirituale di coloro che detengono sia il potere politico che la funzione legislativa. Questa « capacità » deve essere « individuale », ossia dettata dal valore dell'individuo e dalle sue attitudini e possibilità a comprendere le tendenze e le aspirazioni umane, e « sociale », cioè dettata dal valore che lo Stato sa dare all'indirizzo politico.

La capacità presuppone quindi « autorità ». Questa « autorità » viene determinata da idee e sentimenti di superiorità, da credenze in forze di ordine superiore, da necessità di convivenza, da abitudini di disciplina e ubbidienza.

Eccoci così alla logica assoluta preminenza del potere politico su tutte le altre funzioni dello Stato.

A questo punto è bene chiarire che l'interferenza del « potere politico » sulla « funzione legislativa » va considerata non

come sostitutiva bensì essenzialmente come ispirativa e correttiva, non potendo detta funzione legislativa essere ridotta ad un semplice settore di tecnica esecuzione della suprema volontà del potere politico; gli organi statali nell'esplicazione della funzione legislativa rappresentano, quindi, soprattutto, la volontà, i sentimenti, le aspirazioni del popolo, pur dovendo, sempre, detti organi, ispirarsi, nell'emanazione della legge, all'indirizzo politico dettato dai supremi organi del « potere politico ».

I componenti del « potere politico » sono la personificazione dello Stato, la realtà statale. Essi, con il sussidio della psicologia sociale, debbono ricercare le aspirazioni della coscienza generale, appunto per creare quello stato di animo favorevole della collettività, quella credenza necessaria per ogni istituzione politica e quindi giuridica; debbono sapere costituire la coscienza giuridica dello Stato.

Ora chi impersona questo « potere politico » o meglio chi impersona questa coscienza giuridica statale, chi dà le direttive per la concretizzazione come fatto e come evento della volontà dello Stato? Secondo gli enciclopedisti la volontà statale nascerebbe da un libero contratto liberamente stipulato fra tutti i componenti della società, contratto non soltanto voluto dai singoli, ma imposto ad ognuno da ineluttabili necessità materiali: i principi ineluttabili delle armonie naturali dominerebbero ogni gruppo sociale ed imporrebbero questi contratti sociali fondati sulle varie necessità e sui bisogni adattati nel tempo e nel luogo.

Ma questa concezione enciclopedica non convince non solo e non tanto perchè è difficilmente concepibile che un contratto possa creare un supremo Ente creatore e regolatore della personalità e della volontà statale e del diritto, ma anche e soprattutto perchè non indica i modi e i mezzi per la libera stipulazione di detto contratto sociale nè detta indirizzi e sistemi definitivi per la scelta degli interpreti supremi della volontà dei singoli cit-

tadini stipulanti. Sono più di cento anni che questo sistema contrattualistica — che peraltro trova raffronti e attuazioni, sia pure incompleti, anche in tempi lontani e in paesi i più vari — ha trovato concretizzazioni le più perfette possibili in quanto direttamente ispirate ai principi contrattualistici e tecnicamente attrezzate nei sensi voluti dai teorizzatori enciclopedisti, e pure i fini raggiunti sono tutt'altro che soddisfacenti e le crepe che si rivelano dappertutto ne dimostrano ad abundantiam le incompletezze e la inconsistenza.

Quali le ragioni della incompletezza ed insufficienza delle concezioni contrattualistiche dello Stato e del diritto? Esse sono profonde e portano senz'altro nell'intima essenza dell'uomo. Queste dottrine mancano proprio lì dove esse credono di trovare il proprio sostegno e la propria base granitica. Invece di essere fondate sulle armonie naturali, esse sono contro la parte più spirituale della natura umana. Può anche essere ammesso il concetto di una libera associazione di uomini fondata sul contratto sociale; può anche essere ammesso, per ipotesi, un gruppo sociale nel quale i singoli componenti abbiano stipulato un accordo in base al quale siano riusciti ad ottenere il massimo possibile di libertà personale. Basterà questo alla natura degli uomini? Noi riteniamo per fermo di no. Oltre che verso la libertà l'anima umana anela anche verso la fede; la storia di tutti i tempi e di tutti i popoli ce lo insegna.

Questa fede non si concretizza soltanto nella fede religiosa, ma si estrinseca altresì nell'amore per la propria famiglia e per il proprio lavoro, si manifesta nell'amore per lo Stato e nella fiducia transcendente in esseri umani superiori che sanno fare vibrare le più intime corde dell'anima umana e sanno costituire un capace, autoritario potere politico. Questa tendenza non è da schiavi, bensì è un'aspirazione ideale verso l'ascetismo ed il superamento di se stesso. Ed eccoci alla libera naturale adesione

di tutti i componenti del gruppo Sociale alla volontà degli incarnatori del « potere politico » che riescano a sollevare l'anima umana verso le supreme vette spirituali distaccandola dai concetti materialistici. Le così dette « armonie naturali » impongono fatalmente queste situazioni sociali di superamenti spirituali. Vi sono i periodi più o meno lunghi nei quali la carne domina lo spirito, la materia si impone all'anima, ed allora si affermano le concezioni contrattualiste e gli uomini si affannano disperatamente per creare norme giuridiche e quindi Istituti, che, senza un generale nesso connettivo morale, consentano il massimo benessere individuale con il minimo sacrificio fisico possibile. Poi questi periodi materialistici sono superati; gli uomini sentono la vacuità dei beni materiali e tendono disperatamente in alto, chiedendo a Dio il pane spirituale per le loro anime. Ed allora da alcuni uomini scaturisce come un fluido che li sopraeleva, nella conoscenza ed estimazione della collettività, in un alone di forza, di attrazione e di obbedienza. Questi uomini sanno esprimere in modo perfetto e inarrivabile le comuni credenze, i comuni modi di pensare e sentire: essi sono come le voci vere della coscienza collettiva. Allora vediamo i popoli, nauseati da un periodo più o meno o lungo di materialismo, tendere verso mètte spirituali ed essere presi appieno dalla riverberazione etica e spirituale di questi esseri eletti, i quali creano nei popoli un superiore spirito di proselitismo e devozione. E questo spirito li innalza in concezioni ideali distaccandoli nettamente dai beni materiali della vita. Mentre la suprema tendenza contrattualistica, l'ideale enciclopedico, è il raggiungimento dello « stato di natura », che rende — checchè si possa sostenere in contrario — l'uomo schiavo delle forze fisiche della natura, invece l'ideale della concezione autoritaria dello Stato è il superamenti dell'uomo, il suo dominio sulle forze fisiche della natura, il suo compenetramento nello spirito divino, attraverso la

obbedienza e la devozione verso l'eletto, che interpreta per il popolo l'anima e la volontà di Dio.

I periodi degli esseri eletti, incarnatori del potere politico, guardati ed ubbiditi dagli uomini con il fervore della fede e con una soggezione che è più vicina alla devozione che all'ubbidienza, sono fatali nella storia dei popoli e segnano ineluttabilmente, checchè possa affermarsi in contrario, i periodi aurei, di splendore, i periodi che vengono tramandati dalla storia e fissati nella pietra come epoche eroiche che indicano il continuo progredire e perfezionarsi dei popoli e degli Stati.

Oggi, appunto, l'Italia Fascista, offre un esempio meraviglioso, solare di questa verità: la divina potenza del DUCE che si impone ad ogni anima ed ogni intelletto. Gli italiani sentono profondamente che il DUCE interpreta il loro pensiero, i loro sentimenti, le loro aspirazioni. E' la volontà, è il pensiero del DUCE che dettano all'Italia ed al mondo i fini rinnovatori e universali del Fascismo, creatore di un nuovo diritto: l'eterno diritto di Roma.

Precisati questi concetti che fissano e giustificano l'inizio degli Stati Autoritari, con particolare riguardo allo Stato Fascista Corporativo, dobbiamo precisare che proprio nel periodo iniziale occorre fissare le norme costituzionali che consentano vita duratura alla nuova forma statale. Partendo dalla premessa che occorre superare il materialismo elezionistico delle concezioni liberali, ma tenendo anche conto che in genere gli esseri eletti non si succedono senza soluzioni di continuità ma si presentano nella storia a distanza di secoli, bisogna fissare una costituzione e creare delle leggi che diano vita ad un sistema statale autoritario e gerarchico, cioè fondato sulla forza coattiva degli organi legiferanti e sulla perfetta precisazione delle competenze e dei reciproci rapporti dei vari organi fra di loro e nei riguardi del popolo: il tutto coordinato e guidato dai « sovrani » organi del

« potere politico ». Potrà così sul serio affermarsi che lo Stato Fascista Corporativo, attua appieno il concetto dell'auto-governo del popolo attraverso il principio corporativo; ossia detto Stato consente che tutte le istituzioni statali siano realizzate dalle varie categorie dei cittadini-produttori, rispondendo da una parte alle aspirazioni, idee e interessi del popolo e attuando dall'altra un sistema selettivo gerarchico per cui i supremi dirigenti dello Stato, che si enucleano dal seno del popolo, siano in grado di conoscerne i desideri e di saperne attuare il benessere.

Da questa nostra premessa riesce appieno comprensibile il concetto ispiratore della legislazione che va creando il Fascismo in tutti i campi dell'attività umana, legislazione ispirata a sani concetti sociali i quali tengono stretto conto delle necessità e dei desideri del popolo, legislazione basata su di perfetta scala gerarchica fra i vari organi dello Stato emanatore del diritto.

## 27 — LA GERARCHIA FASCISTA.

Anzitutto abbiamo la gerarchia delle fonti del diritto. Ma non di sola gerarchia agli effetti del diritto deve parlarsi a proposito degli organi statali, bensì tutta l'attività statale va, grazie al Fascismo vivificatore, gerarchizzandosi.

Lo Stato Autoritario, mentre mira a rivalutare appieno le supreme autorità statali sganciandole dell'influsso di assemblee numerose irresponsabili e sottoposte alla possibilità di pressioni deleterie, intende organizzare un sistema gerarchico perfetto fondato sulla responsabilità degli organi inferiori nei confronti degli organi superiori, sul controllo degli organi superiori su quelli inferiori e sul consenso effettivo del popolo. Si tratta di un sistema gerarchico democratico cioè di una scala

di posti gerarchici non riservati a categorie speciali o caste pre-costituite, bensì aperte liberamente a tutto il popolo.

Certo ogni inizio porta inesorabilmente con sé molte scorie e incrostazioni del vicino passato. Così, specie sul campo economico, ancora può parlarsi di due specie di gerarchie: quelle di diritto e quelle di fatto; e può affermarsi come il sistema corporativo, sebbene sia sulla buona strada e abbia fatto passi veramente giganteschi, ancora non sia riuscito del tutto ad attuare il concetto gerarchico fascista del dominio della politica sull'economia.

A ciò deve aggiungersi che ogni inizio di nuovi sistemi costituzionali offre infinite possibilità di errori e storture, specie, poi, quando si tratti di sistemi come quelli autoritari che, per essere sostanzialmente antielettivi, hanno in se stessi il pericolo di sboccare nell'abolizione di ogni controllo dal basso, con l'accontentarsi esclusivamente del generale consenso del popolo, ottenuto « a priori » una volta tanto, senza alcuna conferma « a posteriori ».

Già nei precedenti capitoli ci siamo occupati delle sostanziali garanzie sulle quali basare ogni scelta di gerarchi nonché dei continui controlli dall'alto e delle possibilità periodiche da parte del popolo di esprimere il proprio consenso o il proprio dissenso sull'attività dei più importanti organi dello Stato; qui vogliamo soltanto ribadire ancora una volta il principio che lo Stato Autoritario Fascista — fondato soprattutto sulla grande conquista moderna della certezza del diritto e perfetta conoscenza del dovere — deve offrire ad ogni cittadino piena possibilità di tutela contro ogni atto arbitrario da parte dei gerarchi preposti ai vari organi ed enti statali.

Quindi precisatasi ormai la struttura costituzione fascista, fondata essenzialmente sui salutari principi dell'autorità e della gerarchia, due problemi — che sembrano soltanto pratici ma

che hanno una fondamentale importanza sull'effettiva riuscita di tutto il sistema ideologico — si presentano al Regime Fascista per una soluzione benefica : il sistema di scelta dei gerarchi e i modi di manifestazione del consenso da parte del popolo.

Pur dovendo necessariamente riconoscere che si sono verificati errori non lievi e storture, possiamo con soddisfazione e fede affermare che il Fascismo sta sul serio affrontando questi problemi e non è lontano il giorno in cui si potrà affermare che la nuova struttura costituzionale creata dal Regime Fascista risolva appieno i predetti due imperativi.

Sulla soluzione che sarà data al problema del consenso del popolo e del controllo dal basso ci siamo già, sia pure brevemente, soffermati nei capitoli dedicati alla forma costituzionale generica di Stati Autoritari. Nel successivo capitolo di questo libro ci occuperemo, invece, delle manifestazioni concrete del sistema gerarchico fascista.

## CAPITOLO VI.

### **Il sistema gerarchico nello Stato Fascista**

28. L'essenza della gerarchia fascista.
29. Gerarchia delle fonti del diritto.
30. Gerarchia fra gli organi statali.
31. Il Re Imperatore.
32. Il Duce del Fascismo Capo del Governo.
33. Il Gran Consiglio del Fascismo.
34. Il Partito Nazionale Fascista.
35. I Sindacati, le Corporazioni e la gerarchia economica.

## 28 — L'ESSENZA DELLA GERARCHIA FASCISTA.

Abbiamo rilevato nel capitolo precedente come il naturale sbocco dello Stato Autoritario Fascista è rappresentato dalla struttura gerarchica degli organi preposti a svolgere l'attività statale. Questa gerarchia fascista ha il preciso significato da una parte di specificazione di compiti e determinazione di funzioni e dall'altra di individuazione di una scala di competenze e di responsabilità che, iniziandosi con i primi gradini della scala gerarchica, sale su man mano fino ai supremi organi statali, incarnati nel DUCE del Fascismo Capo del Governo e nel Re Imperatore.

La gerarchia fascista è, pertanto, fondata tecnicamente sull'ordine e sulla disciplina e spiritualmente sulla fede e sul consenso del popolo. Come già abbiamo rilevato la gerarchia fascista è sostanzialmente democratica, nel senso che tutto il sistema fascista deve necessariamente basarsi sul consenso del popolo.

Sulla parte etica della gerarchia ci siamo soffermati a lungo sia nei capitoli generali dedicati alla forma e alla struttura degli Stati Autoritari sia nel precedente capitolo sullo Stato Fascista Corporativo. In questo ultimo capitolo del nostro studio vogliamo precisare la gerarchia fra i vari organi statali,

avendo particolarmente cura di mettere nella dovuta luce le speciali caratteristiche degli organi originali fascisti e la nuova scala gerarchica fissata dal fascismo per le fonti del diritto.

## 29 — GERARCHIA DELLE FONTI DEL DIRITTO.

Bisogna, anzitutto, fissare in modo indiscusso la gerarchia delle fonti del diritto. Tale gerarchia si impone sia per quella parte del diritto definita tradizionalmente come privata, sia per una completa chiarificazione del diritto pubblico fascista.

Circa la prima parte il Ministro della Giustizia Grandi, nel suo Rapporto al Duce sui Codici Mussolini tenuto il 31 gennaio 1940-XVIII a palazzo Venezia, ebbe a confermare appieno la necessità di una gerarchia nelle fonti del diritto. Eccone il punto essenziale: « Noi pensiamo che la riforma del codice civile, di procedura civile e l'intera codificazione non potranno raggiungere in pieno lo scopo di plasmare e indirizzare il diritto privato nella nuova civiltà fascista e nello Stato Corporativo, se essa non sarà integrata da una enunciazione chiara dei principi informatori dell'Ordinamento giuridico creato dal Fascismo. Tali principi, inquadrando in un sistema gerarchico le fonti del diritto, quali sono oramai fissate nella dottrina fascista e nella politica legislativa del Regime, dovranno servire di guida alla interpretazione della scienza giuridica ed a chiarire la natura e le finalità dei diversi Istituti nei Codici Mussoliniani, la loro posizione storica, la loro ragione politica e le linee del loro sviluppo futuro ».

Quindi questo libro speciale dei codici fascisti dovrà dettare la gerarchia delle fonti del diritto allo scopo di plasmare e indirizzare il diritto privato fascista. Ma ciò, a nostro parere, non è sufficiente per la completa chiarificazione della natura e delle finalità del sistema gerarchico fascista.

Noi riteniamo che, quando sarà ultimata la codificazione e si sarà pervenuti nello stesso tempo alla vera comprensione del concetto di rappresentanza fascista ossia all'affermazione del sistema che riesca a pervenire alla identificazione concettuale e concreta di Stato e popolo, si imporrà l'emanazione di una nuova Carta Costituzionale fissante la gerarchia tra gli organi statali, il che significa anche la gerarchia delle supreme fonti del diritto. La rappresentanza politica è per il Fascismo la espressione di un contributo tecnico alla costruzione del benessere nazionale, e non già, come avveniva con il liberalismo la rappresentanza politica importa un complesso di mandati di fiducia individualistica. Ciò premesso veniamo alla tecnica della costruzione del diritto.

Già dallo stato della legislazione fascista possono ricavarsi sia i principi fondamentali della gerarchia delle fonti del diritto, sia le norme concrete più importanti fissanti detta gerarchia.

Con il definitivo tramonto della teoria anarchica delle fonti legislative extra-statali può affermarsi che il Fascismo unica fonte legislativa è lo Stato; detta funzione legislativa si svolge a mezzo di vari organi statali, a proposito dei quali la legge del 1925 sul Capo del Governo, la legge del 1926 sul potere esecutivo, la legge sul Gran Consiglio del Fascismo, le varie leggi in materia corporativa e la legge istituyente la Camera dei Fasci e delle Corporazioni vanno fissando il concetto del superamento della vecchia distinzione tra leggi materiali e leggi formali e vanno man mano stabilendo una precisa gerarchia di organi legislativi fondata essenzialmente sulla materia da legiferare. Si ha « la disciplina, l'organizzazione, la sistemazione formale delle fonti legislative con il ribadimento ed il rafforzamento dei concetti e degli istituti preesistenti, delle fonti della produzione del diritto ». Si tratta, insomma, di svolgimento

legislativo per gradi gerarchici, la cui base è fondata sui Sindacati, sul Partito, e sulle Corporazioni ed il cui vertice è costituito dal Duce del Fascismo Capo del Governo e dal Re Imperatore. Invero oggi hanno funzione legislativa il Re Imperatore, il Duce del Fascismo Capo del Governo, il Governo e i singoli Ministri, l'Assemblea plenaria del Senato del Regno e della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, la Commissione generale del bilancio e le Commissioni legislative del Senato del Regno e della Camera dei Fasci e delle Corporazioni; bisognerà, poi, tener conto dei compiti costituzionali del Gran Consiglio del Fascismo, dei compiti regolamentari e quindi legislativi dei Sindacati e del Segretario del Partito.

Ecco come può essere fissata la gerarchia fra i vari provvedimenti legislativi, così come essa viene virtualmente stabilita dalla legge istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni: 1) Le leggi costituzionali fatte dalle Assemblee della Camera e del Senato previo esame del Gran Consiglio del Fascismo e con la sanzione del Re Imperatore; 2) Le leggi delle Assemblee della Camera e del Senato con la sanzione del Re Imperatore; 3) Le leggi delle Commissioni della Camera e del Senato con la sanzione del Re Imperatore; 4) Le leggi ovvero i decreti del Governo; 5) Le leggi ovvero le norme delle Corporazioni con la promulgazione del Capo del Governo; 6) Gli accordi economici collettivi dei Sindacati pubblicati con decreto del Capo del Governo; 7) Le disposizioni regolamentari del Segretario del Partito.

Soffermiamoci, dunque, sulla gerarchia degli organi statali nella loro essenziale qualità di fonti della legislazione.

Cominciamo con il Re Imperatore. L'art. 18 della legge del gennaio 1939 istituendo la Camera dei Fasci e delle Corporazioni stabilisce che si provvede a mezzo di decreto del Re Imperatore: a) quando siano da adottare urgenti misure di ca-

rattere finanziario e tributario; b) per tutte le altre materie quando si versi in istato di necessità per causa di guerra, ovvero quando le Commissioni legislative della Camera dei Fasci e delle Corporazioni non abbiano adempiuto, nel termine prescritto, alla loro funzione.

Il Duce del Fascismo Capo del Governo riconosce con suo decreto la qualità di consigliere nazionale della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, ha specifici compiti legislativi in determinate materie ed è l'organo supremo che mantiene l'unità e l'uniformità dell'indirizzo legislativo.

Il Gran Consiglio del Fascismo non ha, almeno fin'oggi, veri e propri compiti legislativi, ma ha fondamentale rilievo politico ed importanti funzioni costituzionali.

La funzione legislativa del Governo viene fissata dalla legge del 31 gennaio 1926 n. 100 sulla quale non è qui il caso di soffermarci.

Le Assemblee plenarie del Senato del Regno e della Camera dei Fasci e delle Corporazioni hanno deferite le più importanti leggi ed in particolare quelle costituzionali.

Le Commissioni legislative del Senato del Regno e della Camera dei Fasci e delle Corporazioni hanno deferite le leggi ordinarie.

Le Corporazioni elaborano le norme economiche e sociali, che vengono, poi, valutate dal Comitato Corporativo Centrale, approvate dalle Commissioni legislative delle due Camere e promulgate dal Duce.

I Sindacati disciplinano il campo produttivo con gli accordi economici collettivi e regolano i rapporti di lavoro con i contratti collettivi di lavoro.

Infine il Partito detta norme regolamentari e quindi legislative nei campi squisitamente spirituali della vita nazionale.

La varietà, complessità e dinamicità della vita moderna

impone, dunque, tutto un sistema gerarchico nell'emanazione del diritto. E' finita l'unicità o meglio il monopolio del potere legislativo concesso alle Camere dai passati governi liberal-democratici. Detta facoltà di legiferare viene oggi esplicata da vari organi, più agili, più snelli e più rapidi negli esami e nelle decisioni, la cui collaborazione nel campo legislativo si rende, pertanto, veramente salutare ed in perfetta linea con i cresciuti bisogni della vita moderna, a mezzo della piena conferma della unicità della fonte statale delle leggi, attraverso l'affermazione della « distinzione e varietà delle forme di emanazione della legge e dei vari tipi di norme ed attraverso la classificazione e gerarchia dei vari gradi legislativi ».

### 30 — GERARCHIA FRA GLI ORGANI STATALI.

Dopo l'esposizione da noi fatta sulla gerarchia delle fonti della legislazione, si impone l'opportunità di accennare alla vera e propria gerarchia degli organi statali sia nello loro eminente qualità di creatori del diritto e sia nella loro essenza spirituale e nelle loro concrete attività.

Nella pratica costituzionale e nella legislazione fascista si va man mano concretando una precisa gerarchia fra i vari organi statali. Mentre secondo il costituzionalismo liberale la struttura statale avrebbe dovuto essere guidata esclusivamente verso una sempre più sviluppata distinzione di funzioni e divisioni di compiti, nel senso di attuare sul serio la concezione del Montesquieu della divisione fra i vari poteri dello Stato, secondo il costituzionalismo fascista si deve mirare soprattutto a precisare la gerarchia fra i vari organi dello Stato.

Il Regime Fascista intende perseguire non soltanto una perfetta delimitazione di compiti e di funzioni, ma anche e soprattutto fissare un perfetto sistema gerarchico regolante i rap-

porti dei vari organi statali (gerarchia politica) e regolante altresì la gerarchia vigente in ogni singolo organo (gerarchia amministrativa). Si tratta di un sistema gerarchico, politico e amministrativo, fissante sia i rapporti degli organi statali centrali e sia la gerarchia periferica ossia i rapporti degli organi statali nella loro attività periferica.

Già nei precedenti capitoli ci siamo soffermati sull'essenza di questo sistema gerarchico e ne abbiamo altresì spiegata la opportunità sociale. Prima di passare all'esame concreto della gerarchia fra i singoli organi dello Stato teniamo ad affermare come al Fascismo spetti non soltanto il merito di avere per primo costruito dottrinalmente ed attuato in concreto il sistema statale gerarchico, ma anche il vanto di aver fondato detto sistema su di una concezione squisitamente spirituale dello Stato, concezione che noi ci siamo sforzati di esporre sinteticamente nel paragrafo precedente di questo capitolo.

Siamo, così, pervenuti alla parte finale di questo nostro studio: la gerarchia fra i vari organi dello Stato.

In merito dobbiamo anzitutto rilevare come non ci prefiggiamo affatto di esporre un esame analitico delle norme costituzionali, consuetudinarie e legislative regolanti nel dettaglio la gerarchia fra i vari organi statali. Il nostro lavoro va inquadrato nei « principi di diritto fascista », e quindi è uno scritto generale, più filosofico che di diritto positivo. Inoltre intendiamo perseguire fini critico-costruttivi e quindi occuparci più de jure condendum che de jure condito, dato che si tratta di materia in incandescente sviluppo costruttivo, con tutte le possibilità di momentanei travimenti e storture, possibilità indissolubilmente connesse con i periodi di attuazioni rivoluzionarie. L'interessante è di non perdere di mira il fine e di sforzarsi di seguire sempre la via maestra.

Ora con questo nostro libro noi stiamo seguendo il cri-

terio politico di esporre i concetti fondamentali fascisti della autorità e della gerarchia, pur badando tutte le volte che dobbiamo valutare le attività concrete dei singoli organi, di non allontanarci troppo dalla situazione oggi in vigore, la quale, però, è bene tenere presente, è suscettibile di grandi sviluppi costituzionali, dato che si tratta di materie non ancora sul serio affrontate dal fascismo. Più che altro noi miriamo ad interpretare, basandoci sullo spirito del fascismo e sui fondamentali principi del diritto fascista, la tendenza e le direttive ispiratrici della gerarchia fascista; il che naturalmente ci obbliga ad avanzare anche concrete e precise proposte sui compiti e sulle funzioni dei singoli organi statali.

Dati questi fini da noi stessi stabiliti per il nostro studio, non ci resta, ormai, che da esaminare, dal punto di vista gerarchico, i più importanti organi dello Stato Fascista, e precisamente quegli organi che sono stati creati dal Fascismo ovvero hanno avuto da questo un particolare e originale rilievo.

### 31 — IL RE IMPERATORE.

Nello Stato Fascista il Capo supremo della gerarchia statale è il Re Imperatore.

Ci vogliamo limitare ad elencare i poteri e le attribuzioni del Re Imperatore seguendo le norme fissate nello Statuto del Regno d'Italia, con i necessari ritocchi imposti dallo sviluppo dinamico delle situazioni umane.

La persona del Re è sacra ed inviolabile. Nella sua qualità di Capo supremo dello Stato è a capo del potere politico e della funzione esecutiva e amministrativa; quindi comanda tutte le forze di terra, di mare e dell'aria, dichiara la guerra, fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altro, nomina i Senatori del Regno e gli investiti delle più importanti cariche dello Stato.

Alcune di queste attribuzioni politiche, esecutive ed amministrative erano state usurpate nell'epoca liberale dagli organi legislativi, senza che si fossero innalzate autorevoli voci di studiosi a difesa della costituzione. Quindi è più che logico il rilievo fatto da uomini politici e cultori del diritto che il Fascismo ha rivalutato appieno lo Statuto italiano nei confronti del trionfante parlamentarismo. Dobbiamo, però, chiarire che ciò va accolto cum granu salis nel senso che deve parlarsi di ritorno ai sani concetti della Carta Costituzionale del 1848 per quanto riguarda i poteri e le attribuzioni del Re Imperatore nella sua qualità di supremo gerarca dello Stato italiano. Per molti altri problemi, invece, deve parlarsi di superamento dello Statuto del 1848 e di necessità di una nuova Carta Costituzionale fissante soprattutto i vari gradini della scala gerarchica italiana. Inoltre è bene senz'altro rilevare come alcune delle funzioni politiche e amministrative già riservate al Re sono state dal Fascismo attribuite al Duce del Fascismo Capo del Governo.

Il Re Imperatore è il supremo gerarca della funzione giudiziaria e come tale, fra l'altro, emana i decreti di amnistia, può fare grazia e commutare le pene.

Il Re Imperatore esercita, inoltre, la funzione legislativa unitamente al DUCE del Fascismo Capo del Governo e ad altri organi dello Stato. In merito dobbiamo anzitutto rilevare come, in base alla concezione fascista, una netta distinzione fra decreto e legge vera e propria non sia più possibile così come non vi è più una netta divisione fra funzione amministrativa e funzione legislativa. E facciamo questo rilievo per rendere comprensibile la nostra terminologia a proposito della funzione legislativa « altri organi dello Stato » invece di parlare esclusivamente di Senato del Regno e Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Infatti oltre questi organi, come peraltro già abbiamo precedentemente detto, vi sono le Commissioni Legislative delle due Camere, che, prese

singolarmente, legiferano anch'esse; vi sono, inoltre, i Ministeri in determinati campi di attività; vi sono Enti statali e Commissioni statali che, specie nel campo economico, emanano disposizioni che hanno le caratteristiche essenziali delle leggi.

Nel campo legislativo, quindi, mentre è rimasto ben fissato il concetto che il supremo gerarca è il Re Imperatore, si è venuta costituendo, come già abbiamo esposto nei paragrafi precedenti, tutta una gerarchia di fonti del diritto, la quale, avendo a superiore gradino della scala il DUCE del Fascismo Capo del Governo scende man mano dalle tradizionali Camere, dai Ministeri, dai supremi organi statali, agli organi statali minori, centrali e periferici, fino ad arrivare alle Corporazioni, ai Sindacati e agli altri Enti e alle speciali Commissioni statali.

Unica considerazione che riteniamo opportuno sollevare in questo paragrafo è che il Fascismo, a differenza dello Statuto del 1848 che stabiliva unico gerarca per la funzione legislativa il Re, ha posto a fianco al Re, con poteri completamente autonomi, il DUCE del Fascismo Capo del Governo, elevandolo, per determinati campi dell'attività umana, a gerarca supremo della funzione legislativa.

Infine soffermiamoci ancora un poco sul «potere politico», nel suo significato di complesso di organi dettanti l'indirizzo politico della vita, della legislazione e delle concrete attività statali. Questo fissare il così detto indirizzo politico dello Stato Fascista Corporativo, che è Stato organico e nello stesso tempo gerarchico, spetta soprattutto al DUCE del Fascismo Capo del Governo, coadiuvato dal Gran Consiglio del Fascismo e dal P. N. F. Al Re Imperatore è riservato, però, in questo campo la suprema funzione gerarchica, che consiste nella nomina e revoca del Capo del Governo e nella nomina e revoca dei componenti del Gran Consiglio del Fascismo e del Segretario del P. N. F., su proposta del DUCE del Fascismo Capo del Governo; il che implica neces-

sariamente approvazione o disapprovazione di un determinato indirizzo politico, ossia sostanzialmente approvazione e disapprovazione delle concrete manifestazioni di preminenza gerarchica del potere politico su tutti gli organi esplicanti le altre tre funzioni dello Stato.

### 32 — IL DUCE DEL FASCISMO CAPO DEL GOVERNO.

Il DUCE del Fascismo è Capo del Partito Nazionale Fascista; è Presidente del Gran Consiglio del Fascismo, supremo consiglio politico e costituzionale dello Stato Fascista; è, infine, Capo del Governo.

Il DUCE del Fascismo Capo del Governo propone al Re per la nomina i Ministri e deve vigilare rigidamente sull'attività di essi per richiamarli all'ordine ogni volta che se ne presenti l'opportunità; egli ha questo superiore controllo e deve fissare la suprema direttiva per l'opera dei singoli Ministri, in quanto è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo. In particolare il Capo del Governo dirige e coordina l'opera dei Ministri, decide sulle eventuali loro divergenze, convoca e presiede il Consiglio dei Ministri.

Il Fascismo, quindi, ha senz'altro spostata la scala gerarchica delle supreme autorità statali. Infatti mentre lo Statuto del 1848 stabiliva che il Re nominava direttamente e revocava i suoi Ministri e che questi erano responsabili della propria azione di fronte a Lui, oggi i Ministri sono responsabili della loro attività di fronte al Capo del Governo e quest'ultimo di fronte al Re Imperatore. In tal modo il Capo del Governo assurge a figura costituzionale, essendo il coordinatore dell'indirizzo politico, ed essendo, subito dopo il Re Imperatore, il supremo gerarca della funzione esecutivo-amministrativa dello Stato Fascista. Questa preminente figura del Capo del Governo ha sbocchi altresì nel

campo giudiziario. Infatti sono sancite speciali comminatorie a tutela della integrità personale e della dignità del Capo del Governo e la relazione a detta disposizione legislativa afferma chiaramente la specifica qualifica costituzione data al Capo del Governo: « Se la persona del Re è sacra ed inviolabile, quella del suo Primo Ministro che lo rappresenta quale depositario della sua fiducia, organo precipuo mercè cui si estrinseca la sua sovranità, sicchè può dirsi che in lui si riassumono tutti i poteri dello Stato da lui esercitati con il continuo e tacito consenso di chi a tanto ufficio lo volle preposto, non può non essere segnalata in modo speciale alla tutela delle autorità competenti e munite di garanzie straordinarie che ne assicurano il prestigio e la pre-munizzano da ogni criminoso attacco con fatti e con parole ».

Virtualmente, dunque, il DUCE del Fascismo Capo del Governo assurge, nella costituzione gerarchica fascista, a Vice-capo dello Stato.

Anche nei campi politico e legislativo vasti sono i poteri gerarchici del DUCE del Fascismo Capo del Governo, il quale nomina i componenti della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Al DUCE del Fascismo Capo del Governo, anzitutto, spetta il compito di dare l'indirizzo politico all'attività dello Stato.

Infatti l'art. 2 della legge del 24 dicembre 1925 parla esplicitamente di « indirizzo generale politico del Governo » come compito appartenente al Capo del Governo; il che, ove si consideri la particolare preminente funzione affidata dal Fascismo al Governo, significa indirizzo politico di tutta l'attività statale o meglio esplicazione del potere politico dello Stato. Questo indirizzo politico dello Stato Fascista, che è Stato organico e gerarchico, è, ripetiamo, soprattutto fondato sul principio corporativo, il quale investe e trasforma ab imis fundamentis tutta la vita e l'attività statale. Dal che si ricava che le varie funzioni e attribuzioni del DUCE del Fascismo Capo del Governo dipendono sostanzial-

mente da questa sua preminente figura di supremo rappresentante del potere politico dello Stato Fascista Corporativo, supremo coordinatore dell'indirizzo politico e quindi regolatore di ogni attività e di ogni azione. Quindi come capo del potere politico esplica il compito di mantenere l'unità legislativa che potrebbe correre seri pericoli di fronte alla pluralità degli organi statali legiferanti, e tale compito viene esplicito soprattutto con la facoltà di iniziativa, cioè di proporre leggi, e con il potere di veto, cioè che nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno delle due Camere senza la sua adesione. Abbiamo poi che il Capo del Governo può ripresentare alla stessa Camera, entro un dato termine, ogni proposta di legge rigettata; può richiedere che una proposta di legge, rigettata da una delle due Camere, sia ugualmente trasmessa all'altra e sia da questa esaminata e messa ai voti; ha la facoltà di stabilire, per ragioni di urgenza, che anche i disegni di legge rimessi all'esame delle Assemblee plenarie delle Camere siano invece deferiti alle Commissioni legislative.

Per quel che riguarda la qualità di organo esplicante funzione legislativa abbiamo che nella legge del 1939 viene stabilito che per le norme corporative e gli accordi sindacali la promulgazione venga fatta dal Capo del Governo. Questa promulgazione, riservata al DUCE del Fascismo Capo del Governo, per l'attività legislativa relativa a campi essenzialmente sociali, è fondata sul principio che occorrono caratteristiche del tutto speciali per materie da una parte tecniche e dall'altra mutevoli nei proprio sviluppi e complesse nella loro essenza strutturale. Si tratta di campi che, toccando la vita quotidiana degli uomini nella propria attività produttiva e nelle necessità assistenziali, non possono essere riservati alle formalità e — occorre riconoscerlo — spesso alle lungaggini della tradizionale tecnica legislativa nella sua forma astratta e solenne. Così mentre si è fatta regolare questa materia

direttamente dai rappresentanti dei produttori organizzati nelle proprie Associazioni Sindacali e fusi nei superiori organi corporativi, nello stesso tempo non si è più voluto fare ricorso alla sanzione regia, ma si è fatto capo per la promulgazione di dette leggi sindacali e corporative e la loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Regno, al Capo del Governo, organo più agile, più snello, più vicino alla vita nazionale, il quale più ha la possibilità di seguire gli sviluppi delle varie attività produttive, di conoscere le possibilità avvenire, di poter dare un indirizzo uniforme a tutto il fenomeno sociale. In tal modo è stato concesso al Capo del Governo un potere supremo paragonabile alla sanzione regia.

Dunque si va sempre più affermando la figura costituzionale e politica del DUCE del Fascismo Capo del Governo che oggi riassume nella sua persona la suprema direzione gerarchica sia del potere politico dello Stato, sia della tradizionale funzione esecutivo-amministrativa, sia in fine della funzione legislativa dello Stato Fascista. Si tratta di una speciale situazione giuridica che trova la sua giustificazione etica nel credo politico del popolo italiano, la cui ardente aspirazione verso l'Impero e quindi verso l'autarchia spirituale, economica e giuridica ha trovato in Benito Mussolini l'uomo superiore che — nella sua qualità di speciale organo dello Stato — porta a trionfale attuazione il grandioso programma dell'Italia Imperiale.

Questo il ragionamento del politico.

Il giurista, poi, che deve considerarsi ed è indissolubilmente agganciato al politico, partendo da questa necessaria considerazione può trarne varie conseguenze di spiccato rilievo sia politico che giuridico. Così egli può essere tratto a fare una distinzione fra i poteri di Benito Mussolini — DUCE del Fascismo e quindi uomo superiore che, in quanto donato dalla Provvidenza al popolo italiano, gode di speciali poteri giustificati dalla sua possente:

unica personalità — e i poteri di Beniti Mussolini in quanto Capo del Governo nella forma statale autoritaria, la quale supera la vita dell'uomo e si proietta in un avvenire che può anche estendersi per secoli e secoli così come durò l'Impero Romano.

Si tratta, forse, di considerazioni premature che, ad ogni buon fine, vanno fin da oggi accennate e di cui va iniziato lo studio, anche se non si ritenga ancora opportuno un preciso approfondimento giuridico.

### 33 — IL GRAN CONSIGLIO DEL FASCISMO.

Il Gran Consiglio del Fascismo è sorto e si è affermato come organo fondamentale del potere politico dello Stato Fascista, chiamato a dettare le direttive del P. N. F. e ad indicare i principi basilari nei campi morale, educativo, militare, sociale, economico e giuridico fin dal 1923. Fra il 1923 ed il 1928, epoca della sua normale costituzione giuridica con la conseguente esponezza di indiscusso organo costituzionale dello Stato, il Gran Consiglio del Fascismo ha dato vita e impulso alle principali attività del Regime Fascista. Fra le altre vogliamo ricordare; l'istituzione della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale, le proposte per la riforma costituzionale, le proposte per la istituzione del Ministero della Presidenza del Consiglio, le proposte per il riconoscimento giuridico dei Sindacati e per la rappresentanza corporativa, l'emanazione della Carta del Lavoro, le direttive per la scuola fascista.

Dopo il 1928, poi, ogni provvedimento di particolare rilievo politico è stato sempre preventivamente sottoposto all'esame del Gran Consiglio del Fascismo; fra gli altri vogliamo ricordare la Carta della Razza e la Carta della Scuola che indubbiamente costituiscono concrete manifestazioni dell'indirizzo politico fascista.

Il Gran Consiglio del Fascismo è un organo costituzionale dello Stato Fascista, che viene gerarchicamente subito dopo il Re Imperatore ed il DUCE del Fascismo, chiamato a decidere sui compiti essenziali dello Stato, a dettare le linee fondamentali dell'attività statale; esso ha, infine, precisi compiti gerarchici nei riguardi del P. N. F.

Vogliamo ora accennare alle funzioni del Gran Consiglio del Fascismo che sono consultive e deliberative.

Cominciamo con le consultive. La prima funzione consultiva generale, la quale costituisce la caratteristica più spiccata di questo supremo consesso, è l'obbligo sancito nella legge istitutiva di sentire il Gran Consiglio su tutte le questioni di carattere costituzionale. Tali questioni nella legge del 9 dicembre 1928 sono tassativamente elencate; ossia: 1) La successione del trono, le attribuzioni e le prerogative della Corona; 2) La composizione ed il funzionamento del Gran Consiglio del Fascismo, del Senato del Regno e della Camera dei Fasci e delle Corporazioni; 3) Le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo; 4) La facoltà degli organi espliciti la funzione esecutiva di emanare norme giuridiche; 5) L'ordinamento sindacale-corporativo; 6) I rapporti tra lo Stato e la Santa Sede; 7) I trattati internazionali, che importano variazione al territorio dello Stato, dell'Impero e delle Colonie, ovvero rinuncia all'acquisto di territorio.

Questa funzione consultiva generale non dà luogo ad emanazione di pareri che debbano essere obbligatoriamente seguiti; si tratta di una efficacia vincolante più morale e politica che giuridica. Quindi non c'è possibilità di ricorso contro provvedimenti emanati dal Governo, i quali contrastino con precise direttive dettate dal Gran Consiglio. Bisogna, però, riconoscere che il Governo Fascista ha ispirato sempre e non può che ispirare la sua azione alle periodiche direttive del Gran Consiglio del Fascismo. Si prospetta, pertanto l'opportunità che, con l'obbli-

go del preventivo esame da parte di questo supremo Consesso delle materie di ordine costituzionale, la legge sancisca anche l'obbligo che il Governo debba poi emanare le varie norme attenendosi ai principi generali che avrà indicati il Gran Consiglio.

Sempre a proposito di funzioni consultive, oltre le materie costituzionali per le quali è obbligatoria la richiesta del parere del Gran Consiglio, bisogna ricordare che il Gran Consiglio può essere chiamato ad esplicitare la sua attività di supremo organo consultivo nei vari campi morale, educativo, sociale ed economico, tutte le volte che il DUCE del Fascismo Capo del Governo, a suo giudizio insindacabile, ne abbia a ravvisare l'opportunità.

Naturalmente le direttive così dettate, anche se non fornite del crisma giuridico della obbligatorietà, hanno sempre trovato nella loro forza politica e morale il fondamento che le ha fatte accettare nelle varie norme legislative emanate man mano dagli organi statali legiferanti.

Le altre funzioni consultive del Gran Consiglio sono così specifiche nell'art. 13 della citata legge: « Il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona in Caso di vacanza per la nomina del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato. Ferme restando le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, il Gran Consiglio forma altresì e tiene aggiornata la lista delle persone che in caso di vacanza esso reputi idonee ad assumere funzioni di governo ».

Ora queste ultime funzioni hanno particolare importanza e meritano una approfondimento politico e giuridico, perchè contribuiscono efficacemente ad individuare la forma dello Stato Fascista, che non è nè assoluta, nè parlamentare. Essa ha una caratteristica tutta speciale ed ammette il principio che la Corona debba essere consigliata, oltre che dal Capo del Governo, da un Consesso formato dai più alti esponenti del Fascismo.

In quanto alla funzione deliberativa, essa può riassumersi nella facoltà concessa al Gran Consiglio di deliberare sugli Statuti, ordinamenti e direttive politiche del P. N. F. La funzione di deliberare sugli Statuti del P. N. F. merita un particolare rilievo, in quanto essa, date le preminenti funzioni e le caratteristiche speciali del P. N. F. sulle quali ci fermiamo nel paragrafo seguente, dà al Gran Consiglio del Fascismo lo spiccato carattere di supremo organo collegiale del « potere politico » dello Stato Fascista.

Tenuto, quindi, conto della struttura organizzativa del Gran Consiglio e del criterio di scelta dei suoi componenti, dei suoi compiti di organo supremo consultivo dello Stato e delle sue caratteristiche funzioni deliberative, può, a conclusione, rilevarsi che il Gran Consiglio del Fascismo, formato dai capi delle forze organizzate dello Stato e dalle persone eccelse per virtù di ingegno e di cultura e per azioni eroiche, è, nella scala gerarchica dello Stato Fascista, la suprema Assemblea, ossia il supremo organo non personale, provvede a garantire il funzionamento di tutte le istituzioni e assume, in certo modo, la totale responsabilità della vita dello Stato, quale superiore organo di controllo gerarchico, iniziatore di ogni attività importante, punto di arrivo gerarchico di tutte le esperienze fondamentali dei vari organi.

#### 34 — IL PARTITO NAZIONALE FASCISTA.

Il P. N. F. ha fondato la caratteristica forma di Stato Fascista imprimendo a tutti i cittadini italiani un particolare credo politico, che li potenzia e dinamizza come esponenti di una fede e paladini di una lotta che — attraverso l'accentramento collaborativo di ogni attività lavorativa — mira ad imporre nel mondo una nuova etica ed una nuova concezione statale. In questo suo iniziale periodo dinamico-politico esso può essere considerato



come extra-statale, anzi come un quid gerarchicamente superiore allo Stato in quanto è proprio il P. N. F. che ha dato allo Stato italiano il crisma originale dell'autorità moderna. Come tale il P. N. F. è e resta ente politico originario, armato di un dinamismo sociale, il quale funge da impulso di ogni attività statale, da garanzia del mantenimento della vigente forma statale fascista e da pungolo per il progressivo affermarsi dei principi rivoluzionari. Il P. N. F. è sia anticipatore e promotore dell'attività dello Stato Fascista, che esecutore di determinati lati, soprattutto spirituali ed educativi, della stessa attività. I compiti del P. N. F. sono del tutto originali, in quanto, date le speciali caratteristiche dello Stato Fascista, non possono essere esplicitati da altri enti od organi.

Il P. N. F. ha come soggetto strutturale masse popolari ordinate in un preciso sistema gerarchico e miranti all'attuazione delle concezioni politiche, che informano il Regime Fascista. Al P. N. F. appartiene, virtualmente, quindi, il « potere politico » dello Stato Fascista, sotto la guida suprema del DUCE del Fascismo e la coordinazione direttiva del Gran Consiglio del Fascismo.

A questo punto si affaccia l'opportunità di porre senz'altro la distinzione tra la posizione dinamico-politica, così come oggi è quella del P. N. F. nel suo particolare aspetto di pungolo per l'attuazione dei principi basilari della Rivoluzione Fascista non ancora peranco del tutto attuati, e la posizione statico-giuridica come dovrà essere quella del P. N. F. immedesimatosi definitivamente come parte integrante ed indissolubile dell'attività statale. Il passaggio della prima posizione alla seconda è graduale e non subirà soluzioni di continuità poichè secondo la concezione fascista il diritto è relativamente statico e tendenzialmente dinamico, sì da potersi affermare che ogni organo giuridico nel suo particolare aspetto politico racchiude un dinamismo giuri-

dico che gli dona feconda vitalità. Il P. N. F. poi, troverà sempre nei suoi fondamentali compiti politici la necessità di conservare un particolare dinamismo che lo distinguerà sempre da tutti gli altri organi dello Stato dandogli una caratteristica speciale.

Il P. N. F. resterà sempre nello Stato Fascista la fonte dell'autorità e l'organo formativo dei gerarchi da porre a capo dei vari organi ed enti statali. Si tratta di compiti formidabili che impongono al P. N. F. una forza spirituale unica ed una speciale struttura gerarchica, in quanto il P.N.F., pur necessitando di un sistema organizzativo autoritario, dev'essere esclusivamente fondato sulla adesione, sul consenso e soprattutto sulla fede del popolo italiano. Con l'organizzazione della gioventù italiana il P. N. F. va diventando veramente partito totalitario, abbracciante nel suo seno tutto il popolo italiano. Con questo libero ingresso della gioventù italiana cresciuta all'ombra del littorio nel P. N. F. si attua il principio fascista popolare di porre sullo stesso piano tutte le individualità, le quali hanno piena possibilità di dimostrare le proprie qualità elette e di conquistare, quindi, il diritto di partecipare al potere politico percorrendo una scala gerarchica fondata sul merito e sulla competenza.

Uno dei grandi problemi da risolvere nell'immediato domani è, dunque, proprio la definitiva struttura gerarchica da dare al P. N. F.

Definito questo problema potranno essere fissati in modo preciso i compiti politici e legislativi del P. N. F. allo scopo di consentirgli, evitando arbitri, soprusi e ingiustizie, di perseguire il suo altissimo fine di stimolo e guida di tutta l'attività dello Stato Fascista Corporativo e di fonte umana della gerarchia fascista : ossia di incarnatore insieme al Capo del Governo e al Gran Consiglio del Fascismo, del « potere politico » dello Stato Fascista.

35 — I SINDACATI, LE CORPORAZIONI E LA GERARCHIA ECONOMICA.

Dato che intendiamo in questo nostro studio occuparci soltanto degli organi statali creati dal Fascismo ovvero da questo vivificati in modo originale e fecondo, dopo il nostro esame del Re Imperatore, del DUCE del Fascismo, del Gran Consiglio del Fascismo, del P. N. F., e dopo che nel paragrafo dedicato alla gerarchia delle fonti del diritto ci siamo anche occupati delle benefiche innovazioni costituzionali rappresentate dall'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, non ci resta che accennare ai nuovi organi sindacali e corporativi creati dal Fascismo.

Con i Sindacati e con le Corporazioni, nonchè con i vari Enti da questi dipendenti ed a questi strettamente connessi, si ha non solo e non tanto l'ufficiale riconoscimento delle forze economiche e sociali, organizzate in ben individuate associazioni, ma anche e soprattutto l'inserimento delle stesse nel seno stesso dell'organizzazione statale con precisi compiti amministrativi e legislativi attraverso la loro perfetta gerarchizzazione funzionale.

Abbiamo così che le Associazioni Sindacali, già tutrici di singole categorie in quelli che sono i loro interessi soprattutto economici, e quindi già istituti di diritto pubblico, diventano veri e propri enti ausiliari dello Stato con funzioni amministrative e, con la salvaguardia di determinate formalità e sotto il controllo di determinati organi statali, con funzioni legislative.

A loro volta le Corporazioni, quali organi dello Stato con funzioni ben determinate, amministrative e legislative, attuano la disciplina unitaria della produzione dovendo dettare le norme per l'indirizzo dell'attività di tutte le forze economiche nazionali: si tratta, quindi, oltre che di una funzione normativa avente,

nel senso tradizionale della parola, carattere amministrativo, anche di vere e proprie funzioni legislative, in quanto le Corporazioni collaborano attivamente con gli altri organi legislativi dello Stato nella creazione delle leggi, non soltanto nel settore esclusivamente economico, ma anche in quello assistenziale, ossia in tutto il campo sociale.

Può dunque, affermarsi che attraverso i Sindacati e le Corporazioni si attui la perfetta gerarchizzazione di tutte le forze economiche esistenti nel paese.

E' vero che il sistema è agli inizi e quindi tutt'altro che perfetto e che le scorie ed incrostazioni del passato ne appannano tuttora la limpidezza. Anzi dobbiamo ancora una volta ripetere come in questo campo possa ancora parlarsi di due gerarchie: quella di diritto e quella di fatto. Ma è anche vero che nel sistema sono contenuti i germi fecondi per la completa e perfetta gerarchizzazione in senso politico di tutte le forze economiche esistenti nel Paese. Infatti questo sistema corporativo, ch'è gerarchico-organico, con il fare coincidere l'interesse nazionale e quello delle categorie economiche con i vari gradini della scala gerarchica statale, e quindi con il suo fine d'organizzare gerarchicamente i valori etici ed economici esistenti nella Nazione, dovrà necessariamente sfociare nella creazione di una speciale scala gerarchica di capacità e competenze tecniche individuali mercè la quale la politica dominerà l'economia e si potrà parlare soltanto di gerarchie politiche o di diritto, le quali concideranno naturalmente con le gerarchie di fatto.

Ma veniamo all'esame concreto della « gerarchia economica » creata dal Fascismo.

La Carta del lavoro e le successive leggi in materia economica e sociale affidano alle Corporazioni, organi dello Stato, la rappresentanza integrale degli interessi economici e l'organizzazione unitaria delle forze produttive, attraverso l'emanazione di

norme obbligatorie ovvero di leggi sulla disciplina dei rapporti di lavoro e sul coordinamento della produzione. Queste funzioni spettano alle Corporazioni e fanno parlare di auto-disciplina economica delle forze produttive italiane — principio questo che ha rinnovato fecondamente la vita della Nazione italiana conducendo sul serio il popolo nella cittadella dello Stato — appunto perchè le Corporazioni sono costituite dalle Associazioni Sindacali.

Virtualmente, quindi, il Fascismo affida la gerarchia suprema dell'economia direttamente ai produttori, inseriti nella vita stessa dello Stato, attraverso organismi propri, i Sindacati, i quali assurgono a organi di diretta collaborazione ed esplicano compiti prettamente pubblicistici e quindi statali. Invero la Carta del lavoro, le leggi sindacali e gli Statuti dei Sindacati — i quali ultimi debbono essere considerati quali fonti di diritto — affidano a questi originali Enti — che possono essere considerati come creati ex novo dal Fascismo poichè nulla conservano dei vecchi principi sui quali si basava il sindacalismo nel periodo statale del liberalismo assenteista — questi speciali ed importantissimi compiti: 1) Rappresentare legalmente tutta la categoria; 2) Stipulare i contratti collettivi di lavoro per tutti gli appartenenti alla categoria; 3) Imporre i contributi sindacali a tutti gli appartenenti alla categoria; 4) Esercitare le funzioni delegate di pubblico interesse per tutti gli appartenenti alla categoria; 5) Assicurare l'uguaglianza giuridica fra datori di lavoro e lavoratori; 6) Mantenere la disciplina della produzione e del lavoro; 7) Promuovere il perfezionamento del lavoro, l'aumento e il perfezionamento della produzione e la riduzione dei costi; 8) Assistere direttamente tutti i rappresentati; 9) Provvedere all'educazione ed istruzione, specie professionale, dei rappresentati.

I Sindacati esplicano, quindi, veri e propri compiti statali; essi, nella loro sintesi corporativa, creano per tutta la vita socia-

le ed economica della Nazione una speciale gerarchia, che dimostra la fallacia di molti tradizionali teorie economiche e fissa un nuovo sistema che, grazie al benefico principio gerarchico, riesce ad attuare sul serio la giustizia anche nel campo economico. In merito è bene ricordare quanto ebbe ad affermare nel 1932 il Ministro delle Corporazioni Bottai. « Organo delle categorie, nella vita sociale, è il Sindacato, che deve avere la rappresentanza giuridica per potere agire secondo i fini economici, morali e culturali e la rappresentanza politica per potere partecipare alla formazione della volontà politica della Nazione. L'interesse economico del cittadino, avuto un posto nell'ordinamento giuridico, perde l'aspetto di una forza naturale, primitiva, cieca, ed assume l'aspetto vero di forza sociale, anzi di componente della vita sociale dello Stato ».

I Sindacati vengono, così, ad inserirsi nella scala gerarchica dello Stato Fascista, in modo preciso come speciali organi con ben individuati fini nel campo sociale ed economico e danno vita alle Corporazioni che rappresentano la suprema gerarchia economica.

Ora non ci resta che esaminare la struttura gerarchica delle Associazioni Sindacali. Al riguardo è bene rilevare che queste Associazioni hanno una precisa struttura centrale e periferica grazie alla quale i contatti diretti con i singoli produttori non sono tenuti dagli organi centrali bensì dalle Associazioni periferiche dipendenti.

La gerarchia degli organi centrali sugli organi periferici è la stessa gerarchia amministrativa e disciplinare che le Amministrazioni statali centrali hanno sugli uffici periferici dipendenti della quale già ci siamo occupati nei capitoli precedenti. Non è il caso di ritornare sull'argomento. Vogliamo soltanto accennare alla nomina dei dirigenti dei Sindacati, poichè su di essa è basato

uno dei cardini della gerarchia fascista : la conquista del consenso del popolo.

Gli Statuti sindacali si limitano a fissare i normali sistemi elettivi di tutti i corpi collegiali, consistenti nell'appello nominale, nellaalzata e seduta, nello scrutinio segreto ed in rarissimi casi nel referendum, dimostrando così come ancora non sia stato possibile escogitare sistemi di scelta dal basso ovvero manifestazioni da parte del popolo del proprio consenso o dissenso differenti dai sistemi elettivi. Bisogna quindi riconoscere che i sistemi di scelta dei dirigenti fissati nei statuti sindacali non sono originali pur offrendo le vecchie garanzie amministrative e costituzionali. Sono anzitutto i diretti produttori che nominano i propri dirigenti aziendali, comunali, provinciali e sono questi ultimi che a loro volta nominano i dirigenti centrali. In tal modo tutto il sistema sindacale e corporativo italiano è fondato su di una perfetta scala gerarchica di scelta di dirigenti delle Associazioni sindacali, mercè la quale dal singolo produttore, considerato nella sua individualità di cittadino della Nazione, si sale man mano, attraverso le varie Associazioni Sindacali periferiche e centrali e attraverso le Corporazioni, fino ai supremi organi sovrani dello Stato Fascista Corporativo, penetrando così nell'intimo ordinamento dello Stato e avvicinandosi a quella concezione totalitaria di democrazia fascista voluta da Benito Mussolini, per la quale tutto il popolo si sente Stato.

BIBLIOTECA C. N.  
1° 122131  
VARESE