PER UNA TEORIA GIURIDICA DELL'INDIRIZZO POLITICO

AVVERTENZA

Il presente lavoro non ha, e non vuole avere, carattere rigorosamente sistematico nè pretende di esaurire i numerosi e delicati problemi che sorgono a chi voglia studiare giuridicamente l'attività di indirizzo politico, molti dei quali si troveranno qui appena accennati. Il carattere del lavoro è dunque, come richiedeva la materia stessa impresa a trattare, in ordine alla quale manca finora una adeguata elaborazione dottrinaria, essenzialmente problematico.

Confido che si riterranno con ciò, almeno in parte, giustificati i troppo frequenti richiami da una ad altra parte del lavoro, e specialmente le anticipazioni che molto spesso si è dovuto fare ad argomenti e a dimostrazioni che, rigorosamente parlando, avrebbero dovuto trovare sede unica e più adeguata nell'ulteriore seguito del lavoro.

Detto questo, è anche superfluo aggiungere parole per giustificare la sobrietà dei richiami bibliografici, che sono stati limitati a quelli che sono sembrati veramente necessari per meglio chiarire il pensiero espresso nel testo o per indicarne con la maggior possibile precisione le fonti e i riferimenti più diretti.

Il lavoro, così com'è qui abbozzato nelle sue linee essenziali, rappresenta quindi non più di un saggio o tentativo di uno studio più vasto e completo che faccia, tra l'altro, debito posto alla ricerca comparatistica, nella presente stesura necessariamente sacrificata per evidenti ragioni di proporzioni.

Non mi nascondo, naturalmente, le gravi difficoltà e i pericoli insiti in una indagine che, come questa, vuol ricondurre nel campo della scienza giuridica e sottoporre, quindi, a indagine giuridica argomenti di natura prevalentemente politica. Siamo infatti qui veramente ai confini tra politica e diritto: se mi è concesso ripetere una incisiva espressione che ho avuto la ventura di raccogliere dalla viva voce di un Maestro insigne, in quella nebulosa da cui nasce il diritto. Vorrei tuttavia essere riuscito ad evitare, almeno, i due pericoli principali ed opposti: quello, cioè, di irrigidire soverchiamente i concetti, nello sforzo di risolverli sempre e soltanto giuridicamente, e l'altro di rimanere invece in un generico ed approssimativo, di sapore più letterario che scientifico.

V. C.

" PER UNA TEORIA GIURIDICA DELL'INDIRIZZO POLITICO „

INTRODUZIONE

1. — Odierna tendenza generale del pensiero politico e delle legislazioni positive verso la prevalenza del governo. — 2. Oggetto e limiti della presente indagine. — 3. Diversi significati dell'espressione " governo „.

1. — Indubbiamente il nostro tempo appare caratterizzato, nel campo della politica e del diritto costituzionale, da una, più o meno decisa ed energica a seconda dei diversi paesi, ma pur sempre e quasi ovunque, netta e sensibile riaffermazione e prevalenza della attività e degli organi di governo rispetto ad ogni altro organo e funzione dello Stato. Vale a dire che anche negli Stati retti a forma di governo parlamentare, nel periodo bellico e post-bellico e sopratutto in questi ultimi anni, l'accento e l'interesse generale si sono andati spostando, con diversa intensità, sul concetto di *governo*, mentre sempre maggiore importanza pratica sono andati assumendo, sopratutto o almeno nei periodi più travagliati della vita politica interna ed internazionale, gli organi del cosidetto potere esecutivo o di governo [1].

---

(1) V. le sobrie osservazioni del ROMANO, nel discorso pronunciato in occasione del suo insediamento nell'alta carica di Presidente del Consiglio di Stato, in *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1929, I, p. 48; cfr. anche, tra i molti altri, PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Roma 1929, p. 155 e 240 segg.; SIRIEX, *Le régime parlementaire anglais contemporain*, Paris 1935, sopratutto p. 239 segg. BARTHÉLEMY, *Valeur de la liberté*, Paris 1935, p. 20 segg. e 257 segg.; BONAUDI, *Principii di diritto pubblico*, Torino 1936, *passim* e specialmente p. 130 segg., 150-151, 311 segg.

Tale spostamento, del quale si sono avuti anche riflessi notevoli in alcuni tentativi di riforma costituzionale apparsi in un paese che ancora sembra, ed è in parte, strettamente e, direi, gelosamente fedele ai principî fondamentali del regime parlamentare (2) nonchè attraverso importanti indagini critiche e sviluppi teorici manifestatisi nella dottrina pubblicistica di ogni luogo, si è svolto, naturalmente, con assai maggiore imponenza e conseguenzialità logica in quelli Stati che, rompendo risolutamente con il passato, avevano trasformato attraverso movimenti rivoluzionari la propria struttura ed il proprio ordinamento giuridico e che si è soliti designare, nel linguaggio della politica giornaliera, come Stati *autoritari* o *totalitari* (3). Può ben dirsi, anzi, che dove tale spostamento ha assunto le più rilevanti proporzioni e si è spinto fino alle ultime conseguenze, è in Italia, per effetto delle vaste riforme costituzionali, che sono state introdotte, con misurata gradualità di attuazione, dopo l'ottobre del 1922 (4).

---

(2) Si allude qui, evidentemente, alla Francia. Per una esposizione, che è in parte anche una difesa, di tali tentativi di riforma costituzionale, cfr. BARTHÉLEMY, *op. cit.* nella nota precedente, *passim* e sopratutto p. 182 segg.

(3) Per un tentativo di costruire il concetto giuridico di Stato *totalitario*, v., nella recentissima dottrina italiana, FERRI, *I caratteri giuridici del regime totalitario*, Roma 1937 e, specialmente, LUCATELLO, *La fonction de la propagande politique dans l'État totalitaire et son organisation dans les États italien et allemand*, Padova 1939, p. 6 segg. e *Profilo giuridico dello Stato totalitario*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova 1939, al quale si rimanda anche per indicazioni della letteratura germanica sull'argomento.

(4) Diversa è, invece, la posizione della Germania, pur costituendo oggi anch'essa, come generalmente si ritiene (v. per tutti LUCATELLO, negli scritti cit. alla nota precedente) uno Stato totalitario. Qui, infatti, più che uno spostamento dell'accento sul governo ed una prevalenza di questo rispetto agli altri poteri dello Stato, sembra debba ritenersi che si abbia la scomparsa di ogni divisione di poteri, legislazione ed amministrazione essendo riunite entrambe esclusivamente nelle mani del *Führer*, la volontà del quale si esercita con piena libertà di autodeterminazione ed assoluta efficacia in ogni campo. V. per tutti al riguardo, HUBER, *Verfassung*, Hamburg 1939 *passim* e specialmente p. 122 segg.; KOELLREUTTER, *Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin 1937, p. 167 segg. e *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1938,

Non sembrerà, perciò, arbitrario il circoscrivere che faremo l'ambito della ricerca che qui si istituisce al nuovo diritto pubblico italiano, pur senza perdere di vista - quante volte sia necessario - il raffronto con ordinamenti di tipo diverso ed il nesso storico con la forma di governo che in Italia ha preceduto l'attuale.

2. — Oggetto della quale ricerca sarà anzitutto, da un punto di vista più generale e pregiudiziale, la cosidetta funzione di governo.

Di una funzione di governo (o, come pure qualche volta si dice, attività politica) dello Stato si parla molto spesso dalla dottrina pubblicistica, non soltanto italiana e non soltanto recentissima, sebbene con riferimento ad un concetto non sempre ben definito e precisato nè comunque pacifico nella sua portata e nella sua significazione sostanziale. Ma è proprio su questo campo che si esercita con maggiore intensità l'influenza di quello spostamento, teorico e pratico, che si è molto sinteticamente cercato di richiamare nel par. precedente, dando luogo nella più recente dottrina, non soltanto ad una sempre più meditata ed accurata elaborazione del concetto della funzione o attività di governo e ad una diversa costruzione dei rapporti tra le funzioni statali - in ispecie, tra funzione legislativa e funzione esecutiva o amministrativa, intesa come comprensiva anche dell'attività

II ed. p. 6 segg. (ammettendo però che anche nel *Führerstaat* sia possibile una divisione tecnico-organizzativa delle funzioni, considerate come semplici mezzi della *Führung*); BONNARD, *Le droit et l'État dans la doctrine nationale-socialiste*, Paris 1936 p. 63 segg.; id. *Constitution et administration du* III *Reich allemand* in *Rev. de droit public.* 1937, p. 603 segg.; CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino 1937, p. 332 segg.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Il diritto costituzionale dell'Impero germanico nei primi cinque anni di regime nazional-socialista*, in *Arch. di dir. pubbl.*, 1938, fasc. I, p. 112 segg. e DEL PRETE. *I più recenti studi di diritto pubblico e corporativo in Germania*, in *Riv. di dir. corporativo e del lav.* 1938 (estratto).

di governo - e tra gli organi rispettivi (e insomma, per ripetere la terminologia corrente, seppure tecnicamente alquanto equivoca, tra i *poteri* dello Stato [5]; ma addiritura alla concezione del governo come di una funzione per sè stante, da ogni altra distinta ed autonoma: una quarta funzione dello Stato.

Cercare di delineare a grandi tratti quella che vorremmo chiamare, se non potesse sembrare presuntuoso, la storia dottrinaria di tale concetto e di coglierne, pur nella diversità delle dottrine particolari, gli elementi comuni ed essenziali, anche se molte volte impliciti o addirittura inavvertiti: questo sarà, quindi, il primo oggetto delle considerazioni che seguono. Non anche, però, una più minuta e completa analisi del contenuto dell'attività di governo, il che è stato già fatto più volte, in Italia ed altrove, ed anche molto autorevolmente e sotto i più vari punti di vista [6]; sarà piuttosto materia di studio e di riflessione, per quanto brevemente, il valore giu-

---

(5)Com' è noto, di *poteri* dello Stato si parla in vario senso: o con riferimento, cioè, alle funzioni, o agli organi chiamati ad esercitarle, ovvero anche, qualche volta, promiscuamente. In senso proprio, peraltro, *potere* sta ad esprimere il complesso degli organi destinati ad una determinata funzione: cfr. le precise considerazioni del Rossi, *Corso di diritto costituzionale* Bologna 1924 (litogr) pag. 55 segg. e *La parità giuridica dei poteri costituzionali nello Stato moderno* in *Riv. di dir. pubbl.* 1936 I, pag. 65, ristampato ora in *Scritti vari di diritto pubblico* Vol. 5, Milano 1939 p. 261 segg. Per i diversi significati del concetto di *potere*, v. anche, nella copiosa letteratura sull'argomento, Ranelletti, *Principi di diritto amministrativo* Napoli 1912 p. 234, nota * e 281-282 testo e nota *; Panunzio, *Il sentimento dello Stato* cit. p. 191-192; Garofalo, *La divisione dei poteri*, Catania 1932, p. 16-18; Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1933, IV ed. p. 117 segg.; Donati D., *Elementi di diritto costituzionale*, Padova 1932, III ed., pag. 88 seg.; Bonnard, *Précis de droit public*, Paris 1937, IV ed., p. 20; etc.

(6) Prescindendo per ora dalla copiosa letteratura amministrativistica sugli atti di governo, che sarà richiamata a suo luogo, basta ricordare come del contenuto proprio dell'attività governativa dello Stato si occupino di solito i trattati e manuali di diritto pubblico e di diritto costituzionale nella parte dedicata alle funzioni, e più specialmente alla funzione detta esecutiva o amministrativa o governativa. Una esauriente e lucida trattazione del contenuto dell'attività di governo nello Stato fascista, si trova in Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931.

ridico da attribuire a questa nozione dell'attività di governo, in rapporto sopratutto al principio fondamentale della divisione dei poteri ed alla possibilità stessa di costruire teoricamente il governo come una quarta distinta funzione statale.

Ma, quale che sia la risposta che sembrerà doversi dare a tali problemi, sarà di proposito oggetto precipuo di indagine un aspetto che, mentre non può dirsi di regola il più generalmente rilevato dell'attività di governo, ne rappresenta invece propriamente - come, a ben guardare, risulta tuttavia, almeno in modo implicito, dalle principali trattazioni dell'argomento e meglio si cercherà di dimostrare nella prima parte del lavoro - il nucleo essenziale ed originario, il momento primo e logicamente anteriore ad ogni altro: la determinazione, cioè, ad opera degli organi competenti, delle direttive generali dell'azione statale, ossia di quello che si trova oggi più spesso designato come *l'indirizzo politico* dello Stato.

Più specialmente, e senza pretendere, nemmeno come ad un tentativo, di delinearne qui una teorica compiuta e sistematica, l'intento principale di questo studio vorrebbe consistere in un primo esame di carattere giuridico intorno alla natura e all'efficacia propria dell'indirizzo politico, nonchè intorno agli atti nei quali sia possibile ravvisarne delle manifestazioni autorizzate e valide, sempre con prevalente riguardo, come già si è avvertito (sopra, par. 1), al diritto italiano vigente.

3. — Una prima difficoltà dell'argomento è certamente costituita dalla nomenclatura.

"Governo„ è, infatti, parola di frequente, quanto varia, applicazione e di significato, purtroppo, non univoco. Noi stessi dovremo necessariamente, nel corso del lavoro, adoperarla in diverso senso, ad esprimere, cioè, concetti diversi, che non sarebbe possibile rendere altrimenti.

Senza anticipare qui considerazioni che troveranno altrove, in sede propria, più adeguato svolgimento, è quindi evidentemente di interesse pregiudiziale sgombrare quanto più possibile il terreno da tale difficoltà, riassumendo in modo rapido e conciso talune accezioni più importanti dell'espressione "governo,,.

È necessario distinguere, anzitutto, a secondo che di governo si parli in senso soggettivo (come organo, cioè, o complesso di organi) ovvero in senso oggettivo (come attività).

A) In senso soggettivo, vi ha un primo concetto, larghissimo, di governo come equivalente di organizzazione, ossia come il complesso degli organi dello Stato (7). Tale concetto si specifica poi, ed acquista maggiore precisione di contorni e individualità di contenuto, con riferimento al complesso degli organi costituzionali dello Stato (compresi, quindi, anche quelli legislativi): governo come l'insieme dei governanti, ossia come il governo supremo (8). Quando, però, si parla di spostamento dell'accento sul governo, di prevalenza del governo etc., si ha riguardo di regola ad un altro concetto, ulteriormente ristretto, per cui governo significa l'insieme degli organi costituzionali del potere esecutivo (con particolare esclusione, cioè, di quelli legislativi (9)). È però da avvertire che nel linguag-

(7) Per questo primo, più largo, significato di *governo* v. ad es. ORLANDO, *Corso di diritto costituzionale (dottrina generale dello Stato)* Roma, 1930-31 (litogr.) p. 272; ed anche, sebbene meno esplicitamente, ROMANO, *Costituzionale* p. 44 segg.

(8) Per questo concetto di governo, cfr. tra gli altri, con diverse espressioni, ma con sostanziale concordanza di idee, DE la BIGNE de VILLENEUVE, *Traité général de l'État*, II, Paris, 1931, p. 7 segg.; ROMANO, *Costituzionale*, p. 92; ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1936, p. 52.

(9) Così tra gli altri, ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel francais et comparé*, I, Paris 1899 p. 16-17 (il quale osserva che, essendo soltanto il potere esecutivo potere permanente, si è indotti a vedere in esso la direzione politica per eccellenza, il governo, e ricorda come già fosse questo, di proposito, il concetto del MONTESQUIEU, per il quale *sovrano* era sinonimo di potere legislativo e *governo*

gio della pratica politica e legislativa si parla altresì frequentemente di Governo (più spesso con la iniziale maiuscola) in un senso ancora più ristretto, che ha riguardo al cosidetto Governo del Re o Gabinetto o anche Ministero, vale a dire al complesso dei Ministri [10]. In questo senso, precisamente, si parla, ad esempio, di delega legislativa al Governo, di voti di fiducia al Governo, di dimissioni del Governo etc.

Nelle pagine che seguono si adotterà, ove necessario, anche tale concetto, che trova del resto fondamento - com'è noto - in alcuni testi costituzionali del nostro sistema.

B) In senso oggettivo, governo può significare anzitutto, in un'accezione più larga e generale, la potestà sovrana dello Stato nel suo effettivo esercizio [11].

Può significare ancora la potestà o l'insieme delle potestà dirette al reggimento dello Stato [12] e, più particolarmente, la direzione suprema degli affari pubblici [13]. È appunto quest'ul-

---

di potere esecutivo); BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1926, p. 601; BONNARD, *Précis*, cit. p. 38; ed anche JELLINEK, *L'État moderne et son droit*, II, Paris 1913, p. 331. Identifica pure governo e potere esecutivo, il FALCHI, *I fini dello Stato e la funzione del potere*, Sassari 1913, p. 32 e segg. e specialmente p. 39, sebbene con argomentazione non sempre nè in tutto convincente.

(10) Cfr., tra gli altri, REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris 1924 (almeno implicitamente: v. per esempio p. 1 segg.); BARTHÉLEMEY et DUEZ, *op. cit.* p. 601; SCHMITT, *Verfassungslehre*, München und Leipzig 1928, p. 265 - 267, 338 segg. e *passim;* ROMANO *Costituzionale*, p. 185 segg.; ZANZUCCHI, *Istituzioni*, p. 171; KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, p. 340 - 341; etc.

(11) Così, ad esempio, ESMEIN *op. cit.* pag. 9; DE la BIGNE de VILLENEUVE, *op. cit.* p. 7.

(12) ROMANO, *Costituzionale*, p. 92.

(13) Cfr. per tutti JELLINEK, *L'État moderne* etc. p. 331; BARTHÉLEMY et DUEZ, *op. cit.* p. 601 segg. (osservando che in tal senso il concetto di governo esce da quello della semplice esecuzione delle leggi in quanto è esso che determina le idee direttive che presiedono ai destini del paese) e JELLINEK (W), *Verwaltungsrecht*, Berlin, 1929, p. 3 segg. (il quale, distinguendo amministrazione e governo, rileva opportunamente come il governare sia l'attività direttiva degli nomini posti alla vetta dello Stato, entro le linee della quale si svolge poi l'amministrazione).

timo, per quanto espresso non di rado con diverse formulazioni, il concetto comunemente ricevuto nella dottrina e considerato, di regola, più proprio degli altri sopra ricordati. Ed è su questo medesimo piano che si muovono poi, sostanzialmente, gli ulteriori tentativi di definire con maggior precisione giuridica l'attività di governo, sia configurandola come una speciale sfera della funzione esecutiva con caratteri propri e conseguenze pratiche particolari, sia invece costruendola come una funzione statale per sè stante.

Una più accurata analisi di tale concetto e degli accennati diversi tentativi sarebbe manifestamente fuori luogo in questa fugace e deliberatamente schematica rassegna introduttiva, formando essi di proposito - come sopra già si è avvertito - oggetto di considerazione nella prima parte, che abbiamo chiamato pregiudiziale, del lavoro. Basti quindi per ora avervi accennato a titolo di chiarimento e di completezza.

Capo I.

LA TEORIA DELLA FUNZIONE DI GOVERNO

1) — Governo e divisione dei poteri — 2. Le tre funzioni statali — 3. La teoria degli atti politici o di governo — 4. Funzione esecutiva, attività politica e attività amministrativa dello Stato: concetti e nomenclatura — 5. La teoria della funzione di governo come quarta funzione dello Stato — 6. Valutazione critica di tale teoria. L'indirizzo politico come momento primo e necessario dell'attività di governo. Il governo come attività direttiva dello Stato — 7. Segue: inammissibilità di una funzione di governo intesa come una quarta funzione accanto alla legislazione, esecuzione e giurisdizione. — 8. Governo e organo supremo.

1. — Il concetto del governo come attività, spesso accennato o appena delibato nella letteratura giuspubblicistica a proposito delle teorie degli elementi dello Stato e della sovranità [1] viene per solito più particolarmente analizzato nello studio delle funzioni statali, dando luogo in tal modo a quella che si può indicare, complessivamente e con riserva di ulteriori precisazioni e distinzioni, la teoria della funzione di governo, sebbene però non di rado dimentica della portata e

(1) È davvero singolare il destino di questa nozione di governo, la quale oltre ad essere necessariamente polisensa, giusta i sommari cenni premessi nella introduzione, forma per solito oggetto di studio in luoghi differenti, sotto vari aspetti ed a proposito di argomenti diversi, dando luogo così a delle trattazioni in gran parte dei casi insoddisfacenti perchè parziali ed unilaterali. Così, dopo aver parlato del governo, in largo senso, occupandosi degli elementi dello Stato e della potestà dello Stato, o anche, qualche volta (ma in senso obbiettivo) a proposito della organizzazione dello Stato medesimo (v. ad es. Introduz., nota 8), la dottrina (specialmente quella amministrativa) prende poi a trattare del governo come di una speciale sfera, variamente qualificata e definita, della funzione esecutiva o amministrativa, elaborando in tal modo quella che va sotto il nome di teoria degli atti di governo (per la quale v. *infra*, in questo stesso capitolo, par. 3), ma - di regola almeno - senza curarsi troppo di tener fermo e porre anzi in risalto l'intimo nesso tra tale aspetto particolare e quel primo e più generale concetto, che resta veramente fondamentale, del governo come direzione suprema dello Stato.

della significazione, eminentemente e schiettamente costituzionali, del concetto di governo.

La teoria della funzione di governo è, infatti, necessariamente connessa, sia logicamente sia anche storicamente, per un lato, alla teoria ed al principio della divisione dei poteri, e per l'altro, alla revisione critica che di tale principio e di quella teoria già da tempo è stata condotta da scrittori talora di diverso indirizzo e sotto discordanti punti di vista e con intenti differenti, e della quale le manifestazioni più recenti possono riallacciarsi in generale a quel movimento di idee, cui nella introduzione si è fatto cenno, rivolto, sul terreno politico, alla restaurazione del principio di autorità e, sul terreno più propriamente giuridico, alla riaffermazione ed alla preminenza del governo di fronte agli altri poteri dello Stato.

Da una parte, infatti, la nozione di una speciale sfera di attività dello Stato considerata come attività o funzione di governo o politica, presuppone la più generale distinzione della potestà statale in diverse funzioni, ed anzi s'innesta proprio sul tronco della classica tripartizione - legislazione, amministrazione o esecuzione, giurisdizione - o come specificazione ulteriore di una di tali funzioni (e più precisamente, della funzione amministrativa o esecutiva) o addirittura come correzione della stessa tripartizione, con l'aggiunta di una quarta funzione, che sarebbe, appunto, quella di governo. D'altra parte, il concetto della attività di governo come di una attività direttiva, di coordinazione e di impulso, ed in questo senso quindi preminente rispetto alle altre, non può non ricollegarsi direttamente a tutte quelle critiche che del principio della divisione, intesa nel suo più rigoroso significato originario come separazione e reciproca indipendenza dei cosidetti poteri, sono state mosse, partendo dal concetto che le esigenze dell'azione statale si oppongono alla concreta ed effettiva attuazione del principio della separazione, ma postulano invece necessaria-

mente il coordinamento delle funzioni e la prevalenza di una di esse sulle altre, traducentesi a sua volta, in pratica, nella prevalenza, dichiarata o larvata, degli organi dell'una rispetto agli organi delle altre [2].

---

(2) Non è possibile qui ricordare, nemmeno per sommi capi, tutte le diverse interpretazioni che sono state date della famosa teoria del MONTESQUIEU, e tutte le svariate critiche cui essa è stata oggetto sotto molteplici punti di vista. Limitandoci, perciò, deliberatamente a qualche sommario richiamo, citeremo anzitutto ESMEIN, *Éléments* cit. p. 279 segg. (dove già trovansi chiaramente riassunte le principali critiche al concetto di una assoluta ed effettiva divisione e separazione ed affermata invece la necessità della coordinazione dei poteri); JELLINEK, *L'État moderne* cit. p. 327 segg. (rilevando l'impossibilità di mantenere nella pratica la postulata eguaglianza dei poteri e mostrando come invece avvenga sempre che l'un potere finisca col prevalere, almeno politicamente, sugli altri); DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris, 1923 p. 514 segg. e sopratutto p. 538 segg. (affermando che non di separazione deve correttamente parlarsi, ma di collaborazione degli organi); BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité* cit. p. 148 segg. (rilevando come il principio della separazione dei poteri non sia che una buona regola di ripartizione della competenza fra i diversi organi statali e non debba intendersi come assoluta separazione e indipendenza, fino all'isolamento dei poteri. V. anche a p. 156 segg. un lucido prospetto riassuntivo dei diversi modi di applicazione del principio della divisione dei poteri nella storia e nel diritto comparato); CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris 1923, p. 49 segg. (sostenendo che già nella stessa formulazione del MONTESQUIEU era implicita la prevalenza di un potere sugli altri e contestando comunque che sia possibile realizzare giuridicamente una vera parità tra potere legislativo ed esecutivo); KELSEN, *Allgemein Staatslehre* cit. p. 229 segg., e *Lineamenti di una teoria generale dello Stato*, a cura di A. VOLPICELLI, Roma 1933; ROSSI, *La parità dei poteri* ecc. cit. (sostenendo la parità giuridica dei poteri costituzionali, ma ammettendo, da un lato, che politicamente si abbia in fatto prevalenza di un potere sugli altri e, d'altro lato, affermando la necessità della coordinazione delle funzioni ad opera del Capo dello Stato); SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit. p. 182 segg. e sopratutto p. 187 (analizzando le conseguenze di una divisione dei poteri strettamente intesa e dimostrando che essa costituisce un mero schema teorico, la realtà dello Stato moderno presentando piuttosto il sistema della bilancia dei poteri i quali si influenzano reciprocamente) SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München und Leipzig 1928, p. 76 segg. (per il quale v. oltre, nota 26 par. 5); BONAUDI, *Principii* cit., p. 133 ssg. (non di separazione, ma semplicemente di distinzione dei poteri deve parlarsi, ed avendo sempre presente la esigenza logica della coordinazione degli organi e delle funzioni); PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova 1937, p. 42 segg.; DUBOIS-RICHARD, *L'organisation technique de l'État*, Paris, 1930, p. 69 segg. (proponendo di sostituire alla tradizionale classificazione delle funzioni statali una diversa

Naturalmente, peró un riesame della teoria della divisione dei poteri, e delle critiche di essa, esula dai limiti della presente ricerca, la quale deve semplicemente presupporla, nella interpretazione più moderna ed autorevole conforme anche al dato offerto dalla considerazione delle principali costituzioni vigenti (sopratutto se prese nel loro effettivo funzionamento, anziché nella loro lettera astratta), non come meccanica ed assoluta separazione, che sarebbe non soltanto praticamente irrealizzabile quanto anche concettualmente assurda, ma come distinzione di funzioni e relativa specificazione di organi e di competenze.

2. — Si distinguono così, dell'unica e indivisibile potestà di governo o sovranità dello Stato tre atteggiamenti o manifestazioni caratteristiche, a secondo che essa abbia ad oggetto la costituzione dell'ordinamento giuridico (*legislazione*) o la concreta attuazione e tutela dell'ordinamento stesso nei casi dubbi e controversi (*giurisdizione*) ovvero la soddisfazione dei bisogni pubblici compresi tra i fini dello Stato, in esecuzione o entro i limiti dell'ordinamento giuridico (*amministrazione* o *esecuzione*). È questa, a grandi linee e prescindendo qui dalle pur numerose minori divergenze di opinione, la distinzione delle funzioni statali che dicesi materiale o sostanziale, perchè fondata su di un criterio avente riguardo alla intrinseca natura propria di ciascuna di esse (3). In

---

distinzione tra concezione degli scopi statali e dei mezzi per raggiungerli, redazione ed emissione degli ordini che ne derivano, controllo dell'esecuzione). Per la dottrina nazionalsocialista sull'argomento v. le opere indicate nella Introduzione, nota 4 e la bibliografia in esse richiamata; ed inoltre IPSEN, *Politik und Iustiz*, Hamburg 1937, p. 200 segg. V. anche, da ultimo, le considerazioni riassuntive del MIELE G., *Equilibrio fra potere legislativo e potere esecutivo* in *Studi Sassaresi (Scritti di diritto e di economia in onore di Flaminio Mancaleoni)*, 1938, p. 494.

(3) Essa è ritenuta, anzi, dal DUGUIT, *Traité* cit. II, p. 135, l'unica realmente valida. Al contrario, taluni scrittori contestano l'ammissibilità di una distinzione materiale delle funzioni: così, più recentemente, CARRÉ DF MALBERG, *Contribution* ecc.

ordine alla quale, preme qui sopratutto rilevare come essa non contraddica comunque alla essenziale unità della sovranità statale, ma risponda soltanto ad una esigenza, logica e pratica insieme, di specificazione e differenziazione nell'unità.

Accanto a tale classificazione sostanziale sta, poi, com'è notissimo, quella formale, fondata, cioè, unicamente sulla forma degli atti di esercizio delle varie funzioni; ed anzi, in alcune più recenti ed elaborate concezioni (4), ai criteri indicati un terzo se ne aggiunge, detto organico, perchè ha riguardo agli organi chiamati ad esercitare, in modo esclusivo o più spesso prevalente, una data funzione. Ed è superfluo ricordare come i tre criteri, e quindi le rispettive classificazioni, non sempre coincidano, sicchè il postulato politico fondamentale della classica teoria della divisione dei poteri (attribuzione di ciascuna funzione ad un organo o complesso di organi appositi) ha praticamente soltanto un valore di tendenza o di massima (5).

Quanto poi al principio di unità, esso viene inteso in due diversi modi: o come coordinazione puramente formale, cioè, ad opera di un organo collocato in posizione di preminenza formale e procedurale rispetto agli altri organi costituzionali,

---

cit. I, p. 326 ssg. (con particolare riferimento, però, al diritto positivo francese, il quale non offrirebbe altro criterio sicuro di distinzione all'infuori di quello formale) e, per il diritto positivo italiano, ESPOSITO *La validità delle leggi*, Padova 1934, p. 177 ssg.; id. *Legge* in *Nuovo Digesto Italiano*, 1938, p. 721, n. 2.

(4) Cfr. ROMANO, *Costituzionale*, p. 115 ssg.; BONNARD, *Précis*, cit. p. 21.

(5) Nel senso che il principio della divisione dei poteri costituisca un postulato politico, v. per tutti KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 255 e *passim*; nel senso che la divisione dei poteri sia soltanto *normale* ed abbia valore di regola generale della distribuzione della competenza tra gli organi dello Stato, v., con speciale riguardo al diritto nostro, DONATI, *I caratteri della legge in senso materiale*, in *Riv. di dir. pubbl.*, 1910 I, p. 285 ssg.; RANELLETTI, *Principi* p. 125 nota + e *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1937. ed. VI, p. 87; ROMANO, *Costituztonale*, p. 169-170; etc.

dei quali promuove o condiziona armonicamente l'attività (6), ovvero in un senso sostanziale e teleologico, come attuazione di determinate direttive unitarie dell'azione statale (7).

Nell'una come nell'altra ipotesi, la coordinazione degli organi e delle funzioni dà luogo ad una speciale attività la quale, rappresentando la diretta espressione della fondamentale unità dello Stato ed avendo ad oggetto la realizzazione ed il mantenimento di tale unità, costituisce indubbiamente una prima e caratteristica manifestazione del governo in senso oggettivo (anche se, a nostro modo di vedere e come si cercherà di chiarire più oltre, non ne esaurisca l'intera nozione) ed è infatti comunemente qualificata come attività o funzione di governo.

3. — Ciò premesso, il primo atteggiamento in cui ci si presenta, profilata con qualche precisione di contorni e secondo criteri di metodo propriamente giuridici, la teoria della funzione di governo, è la concezione, sorta ed elaborata in base a criteri ed esigenze più strettamente amministrativistici, di una speciale sfera della funzione esecutiva o amministra-

---

(6) È questa la concezione che può dirsi classica, per la quale cfr. tra i molti altri, RANELLETTI, *Principii*, cit. p. 202; ROMANO, *Costituzionale*, p. 117; ZANZUCCHI, *Istituzioni*, p. 140; TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli 1937, p. 42-45.

(7) Questo secondo concetto, sostanziale, della coordinazione dei poteri non ha però molto seguito nella dottrina, perchè anche quegli autori (e sono ormai, come si è accennato a suo luogo, la maggioranza) i quali riconoscono che un potere debba in ultima analisi avere la prevalenza (di diritto o di fatto) sugli altri, sono per lo più restii a formulare nettamente il concetto, che pure dovrebbe ritenersi logica conseguenza di tale opinione, che, cioè la preminenza di un potere sugli altri, si attua proprio nel determinare le linee direttive unitarie dell'intera azione statale. La esigenza logica che la coordinazione dei poteri avvenga sulla base ed in attuazione di un indirizzo politico sostanziale è stata ben rilevata dal MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 9 segg. e *passim* e più recentemente, dal DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Arch. di dir. pubbl.*, 1938, fasc. 1 (estratto p. 9 ssg.).

tiva - caratterizzata, in generale, da una più ampia libertà di determinazione e da una preminenza logica e dinamica rispetto alla rimanente attività (amministrativa in senso stretto) - la quale viene appunto comunemente designata come attività di governo [8].

---

(8) Ci limitiamo anche qui a ricordare alcuni soltanto degli scritti più recenti o più significativi intorno alla cosidetta attività politica o di governo, come una parte della funzione esecutiva: AUCOQ, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, I, Paris 1885 ed. III, p. 92-93 e 490 sgg.; LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, II, Paris - Nancy 1896, II ed. p. 33 segg.; MICHOUD, *Des actes de gouvernement*, in *Ann. de l'Enseignement sup. de Grenoble*, 1899 t. 1, n. 2, il quale conclude in senso negativo, per la inesistenza cioè, di una categoria degli atti di governo; DUCROQ, *Cours de droit administratif et de legislation française des finances*, I, Paris 1897, p. 22-23, 28-29, 70-71; II, p. 19 ssg.; ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano 1901, p. 902 ssg.; GOODNOW, *Les principes du droit administratif des États-Unis*, Paris 1907, p. 52-53, 71 ssg.; HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1914 ed. VII p. 71-79; LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig und Wien 1910, p. 139 segg.; RANELLETTI, *Principii*, p. 323 segg. e *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano 1934 IV ed. p. 57 ssg.; CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, I, Padova, 1916 p. 58 ssg.; JELLINEK, *L'État moderne*, cit. p. 330-331; LIUZZI, *Sulla nozione di atto di governo*, in *Foro Amm.* 1927 IV, p. 51 ssg.; BOSC, *Les actes de gouvernement et la théorie des pouvoirs de guerre* in *Rev. de droit public*, 1926 p. 186 ssg.; DE VALLES, *Sulla teoria degli atti politici*, in *Annali della Università di Macerata*, 1929; KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 244-246; ROMANO, *Costituzionale*, p. 113-114; DUEZ, *Les actes de gouvernement*, Paris 1935; VITTA, *Diritto amministrativo*, I, Torino 1933 p. 4 e 362 ssg; CARUSO-INGHILLERI, *Politica, amministrazione e giurisdizione amministrativa*, in *Studi pel centenario del Consiglio di Stato*, Roma 1932, p. 339 ssg.; FLEINER, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, Paris 1933, pag. 10 ssg.; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano 1936, p. 7 e II, 1938 p. 208 ssg.; GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Arch. di dir. pubbl.* 1937 p. 265 ssg.; TESAURO, *Istituzioni*, p. 9. Un posto a parte va fatto poi alle dottrine del MAYER O., *Le droit administratif* ecc. cit. I, p. 2. ssg- (il quale colloca l'attività di governo al di fuori delle tre funzioni statali, considerandola come estranea alla sfera dell'ordine giuridico interno: v. soprattutto p. 10); del BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1926, ed. XI, p. 120 nota 1 e p. 125 seg. (il quale respinge la categoria degli atti di governo, analogamente in ciò al MICHOUD, nello scritto citato qui sòpra) distinguendo però due gruppi di atti del Capo dello Stato, di ordine costituzionale e, rispetttvamente, di ordine amministrativo, il primo dei quali comprende taluni dei principali

Accanto all'attività dello Stato diretta alla soddisfazione dei singoli bisogni pubblici compresi tra i suoi fini, e rigorosamente moventesi entro i limiti del diritto oggettivo (amministrazione propriamente detta, o, come altri preferisce, esecuzione pure in senso stretto (9), si riconosce, cioè, l'esistenza di un'altra attività superiore, che di quella costituisce, come da taluni si dice (10), la testa o il motore, che dà l'impulso e la direzione suprema a tutta la vita e l'azione statale, avendo ad oggetto, non singoli e specifici interessi pubblici, ma l'interesse stesso dello Stato nella sua unità (11).

La libertà di iniziativa e di autodeterminazione, essenzialmente inerente all'attività di governo, in confronto soprattutto a quella meramente esecutiva, viene messa in particolare rilievo da moltissimi autori, e risulta sintetizzata nel modo più completo ed efficace da questa osservazione di Jellinek, molto importante anche per gli sviluppi ulteriori del nostro studio " uno Stato, il Governo del quale non agisse che secondo le norme di legge, sarebbe politicamente impossibile. Non è una norma di diritto che può mai decidere della direzione dell'attività impressa allo Stato dal Governo „ (12).

---

atti, comunemente qualificati di governo); del DUGUIT, *Traité* etc. cit. II, p. 245 segg. e III, p. 685 ssg. (il quale distingue gli atti politici dagli atti di governo: mentre questi ultimi non darebbero luogo ad una categoria a sè, ma sarebbero semplici atti amministrativi emessi per motivi politici, i primi, sostanzialmente legislativi o amministrativi, si caratterizzerebbero da un punto di vista formale in quanto cioè, emanati dal Governo come organo politico). V. anche, con speciale riguardo al nuovo diritto nazionalsocialista germanico, l'ampia esposizione, di IPSEN, *Politik und Iustiz*, cit. p. 82 segg. e *passim*.

(9) v. *infra* par. 4, nota 21.

(10) RANELLETTI, *Principi*, p. 325 e *Le guarentigie* cit., p. 57.

(11) V. per tutti RANELLETTI, opere e luoghi cit. nella nota precedente; ZANOBINI, *Diritto amministrativo*, p. 7, il quale insiste sul rilievo che, mentre l'amministrazione è rivolta ai singoli interessi pubblici, il governo ha di mira invece tutta quanta la vita dello Stato considerata nel suo complesso e nella sua unità, giovandosene anche nella stessa definizione dell'amministrazione (p. 5).

(12) *L'État moderne*, cit. p. 328.

I singoli atti di cui concretamente risulta tale attività non sono quindi semplici atti amministrativi, ma *atti politici* o *di governo*, perchè trovano la loro *causa* giuridica nell'interesse generale dello Stato nella sua unità [13], e si sottraggono pertanto, a differenza dei primi, ad ogni controllo giurisdizionale. Sono precisamente quelli che l'art. 31 del vigente testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054, chiama "atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del suo potere politico „, dichiarando esplicitamente che contro di essi non è dato ricorso agli organi della giurisdizione amministrativa. Intorno a tale categoria di atti si è formata, sotto l'influenza sopratutto della giurisprudenza amministrativa francese, una larga ed importante letteratura, specialmente francese ed italiana, alla quale bisogna qui limitarsi a fare richiamo per tutta una serie di numerose questioni, di carattere e portata più propriamente amministrativistica [14].

È tuttavia opportuno sottolineare come l'esempio di atti politici per primo e più generalmente prospettato sia quello della condotta delle relazioni internazionali, al quale quasi

---

(13) La opinione di gran lunga oggi prevalente ricerca infatti il carattere distintivo degli atti di governo nella loro natura obiettiva, ossia nella loro *causa*; v. per tutti RANELLETTI, *Principii*, p. 57 ssg., ed inoltre la maggior parte degli scritti ricordati sopra nella nota 8 al par. 3 di questo capitolo. Una prima più antica concezione, la quale trova ancora qualche volta applicazione nella giurisprudenza, ricercava invece, com'è noto, il criterio discriminatore nei motivi dell'atto, con la conseguenza, pertanto, che qualsiasi atto amministrativo sarebbe diventato insindacabile tutte le volte che si fosse potuto dimostrare essere stato emanato in considerazione di motivi politici.

(14) V. per tali questioni gli autori cit. sopra nella nota 8, ed inoltre JEMOLO, *La cassazione e l'atto amministrativo emesso dal Governo nell'esercizio del potere politico*, in *Riv. di dir. pubbl.*, 1927, I, p. 391; COCO, *L'atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, ivi p. 277 ssg.; ORIGONE, *Provvedimenti regi sottratti ai controlli giurisdizionali*, Roma, 1935, *passim*, etc.

sempre gli altri si aggiungono della condotta della guerra e dell'esercizio del diritto di grazia, nonchè degli atti relativi ai rapporti del Governo con il Parlamento (convocazione, scioglimento, chiusura della sessione, convocazione dei collegi elettorali etc.) [15]. È anche bene rilevare al riguardo che gli atti compresi di regola nei più diffusi elenchi di atti politici o di governo (perchè il risultato pratico finale della relativa dottrina è stato sopratutto quello di formarne, sulla scorta delle diverse decisioni di specie del Consiglio di Stato, dei veri e propri elenchi o cataloghi: una enumerazione di atti singoli, piuttosto che una nozione sintetica unitaria) sono, nella maggior parte dei casi, atti emanati dai supremi organi esecutivi, ed anzi più esattamente, dal Governo, in senso stretto.

In base ai brevi cenni riassuntivi che precedono, e quale che sia la definizione che si reputi meglio adeguata e più esatta della categoria degli atti di governo in seno alla funzione esecutiva, possono, quindi, tenersi per fermi i rilievi seguenti:

1) gli atti compresi in tale categoria sono, almeno di regola, caratterizzati subiettivamente dall'essere emanati dagli organi costituzionali del potere esecutivo (precisamente, dal Re e dal Governo in senso stretto [16].;

---

(15) Togliamo dal DUEZ, *op. cit.*, p. 31, l'elenco degli atti ritenuti di governo dalla opinione oggi prevalente in Francia: 1) atti relativi ai rapporti del Governo con le Camere; 2) atti di esercizio del potere di grazia; 3) certe misure di sicurezza in caso di crisi; 4) l'azione diplomatica; 5) certi fatti di guerra; 6) le misure di polizia prese specialmente contro gli stranieri nel caso di una guerra; 7) le questioni implicanti l'esame dei problemi relativi alla sovranità internazionale. Sostanzialmente analoga è l'elencazione che trovasi nel RANELLETTI, *Le guarentigie*, etc. cit. p. 61-62 ed in molti altri autori.

(16) Tale può dirsi l'opinione prevalente, soltanto ammettendosi da una parte della dottrina francese la possibilità di atti di governo compiuti anche da organi inferiori, come i Prefetti, qualora questi vi siano abilitati per disposizione di legge o per delegazione avutane. V., per tutti, RANELLETTI, *Principii*, pag. 331 e specialmente 344-345 e *Le guarentigie* cit., p. 63 e 75-76.

2) quasi tutti gli atti concordemente ritenuti di governo, nel senso fin qui accennato, sono bensì atti sostanzialmente e formalmente esecutivi (fatta eccezione per alcuni la cui natura materiale non è del tutto pacifica [17]), ma la loro efficacia, lungi dall'essere limitata all'ambito della esecuzione o amministrazione statale, si estende, di regola, al di fuori di essa, concernendo i rapporti tra Governo e organi parlamentari, intervenendo in diverse guise nell'esercizio delle funzioni legislativa e giurisdizionale, esplicandosi, infine, nelle relazioni, diplomatiche o di guerra, tra Stati. Gli atti di governo di cui è parola tendono, cioè, in generale, alla realizzazione degli interessi fondamentali ed unitari dello Stato e sono insieme diretta espressione dell'unità statale, che riaffermano concretamente entro e sopra la molteplicità e la specificazione degli organi e degli atti di esercizio della sovranità.

L'attività di governo, pertanto, sia pure intesa come una parte della funzione esecutiva, si presenta sostanzialmente in una posizione, *almeno formale e procedurale*, di preminenza e di priorità, non soltanto rispetto alla rimanente attività amministrativa in stretto senso, ma anche nei confronti delle altre funzioni statali, ed anzitutto della stessa legislazione. In

---

(17) Ciò si verifica in particolare per l'atto di grazia, che da taluno è considerato come atto sostanzialmente giurisdizionale (cfr. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel français*, Paris, 1911, II ed., p. 116 segg., distinguendo la grazia in senso stretto, che considerava come atto giurisdizionale, dall'amnistia, che sarebbe invece atto legislativo; ORIGONE, *Provvedimenti regi*, cit. p. 23-24, escludendo che la concessione della grazia e dell'amnistia possano considerarsi come atti amministrativi e ritenendo per conseguenza, alla stregua della concezione di tale categoria da esso accettata in precedenza, non necessaria ed anzi erronea la classificazione degli atti relativi tra gli atti politici o di governo). Secondo il RANELLETTI, poi, (*Principii*, pag. 332 e *Le guarentigie*, cit., p. 63-64) a taluni atti rientranti nel corrente catalogo degli atti di governo dovrebbe riconoscersi natura sostanzialmente legislativa; al riguardo egli cita la dichiarazione dello stato di assedio e dello stato di guerra, le misure eccezionali prese per combattere epidemie, epizoozie etc. V. anche, per l'amnistia, DUGUIT, *op. e loc. cit.* qui sopra e *Traité* cit. II, p. 257.

questo senso si hanno nella migliore dottrina accenni notevoli, seppure il più delle volte non del tutto univoci o non abbastanza netti e risoluti [18]. Particolarmente significativo al riguardo è il preciso rilievo del Romano, il quale fa chiaramente rientrare nella categoria degli atti di governo anzitutto "quelli che la Corona compie per la coordinazione dei tre poteri fondamentali dello Stato„ [19].

Si è così ricondotti a quella più generale concezione del governo (in senso oggettivo) come direzione suprema dello Stato, cui si è fatto brevemente richiamo nella introduzione [20]: perchè, senza dubbio, anche quando si parla, dalla dottrina, di governo, in tale significato, si ha riguardo non alla direzione della sola amministrazione, bensì di tutta la complessa e molteplice azione statale.

4. — La teoria dell'attività politica o di governo, che si è fin qui ricordata a grandi linee, ha avuto, com'è naturale, dei riflessi anche sul modo di intendere la più generale funzione amministrativa o esecutiva e sopratutto sulla relativa nomenclatura. È sembrato, infatti, necessario adottare per l'intera funzione un nome diverso da quello riservato a designare quella parte di essa che si distinguerebbe, alla stregua dei concetti suaccennati, dalla attività di governo: pur muovendo, però, da siffatto comune presupposto, le opinioni di-

(18) V. per esempio RANELLETTI, *Principii*, pag. 325, il quale, dopo avere osservato con l'abituale limpidezza e precisione che il governo è quella parte più eminente del potere esecutivo "che dà l'impulso e la direzione suprema a tutta la vita e l'azione dello Stato...„, aggiunge poi, concludendo, che è il governo " che dà all'amministrazione il suo pensiero, il suo spirito generale; il governo è la testa, l'amministrazione le braccia „.

(19) *Costituzionale*, pag. 312.

(20) L'intimo nesso logico, ed anzi la sostanziale identità della nozione generale del governo come attività direttiva dello Stato con il concetto più strettamente amministrativistico degli atti di governo, generalmente trascurati dalla dottrina (v. sopra nota 1, par. 1) sono invece molto efficacemente rilevati dal MAYER O., *Le droit administratif*, ecc., cit. I, p. 2 segg. e dal ROMANO, *Costituzionale*, pag. 312.

versificano poi quanto ai risultati, taluni concludendo nel chiamare *funzione esecutiva* l'intera funzione, ed *amministrazione* invece quella parte di essa che si contrappone all'attività di governo (21); altri, tutt'al contrario, preferendo la espressione *amministrazione* per indicare l'intera funzione e quella di *esecuzione* per designarne la parte (22); altri infine proponendo di adottare senz'altro la dizione *funzione di governo*, in luogo delle espressioni tradizionali, *funzione esecutiva* o *amministrativa* (23).

La questione, che, come tutte le questioni di parole, ha un'importanza meramente convenzionale, andava tuttavia accennata a questo punto, al solo fine di precisare una volta per tutte la nomenclatura che adottiamo e manterremo nel seguito del presente lavoro. Per quanto si potrebbe non senza

---

(21) Così, tra gli altri, Arcoleo, *Diritto costituzionale*, Napoli 1902, II Ed., p. 467 segg.; Romano, *Costituzionale*, p. 113-114 e 311 segg.; Zanobini, *Diritto amministrativo*, pag. 7; Crosa, *Costituzionale*, pag. 168-169; Zanzucchi, *Istituzioni*, pag. 28 segg.; Tesauro, *Istituzioni*, p. 8 segg. (il quale, però, prima, negli *Elementi di diritto costituzionale*. Napoli 1935, pag. 11 segg., parlava invece di amministrazione o funzione amministrativa).

(22) Così, tra gli altri, Mayer O., *Le droit administratif* cit. I, p. 1 segg; Laband, *Le droit public de l'Empire Allemand*, II, Paris 1901 p. 505 segg.; Duguit, *Manuel*, cit. p. 83 segg. e *Traité* cit. II pag. 137 segg.; Jellinek, *L'État moderne* cit. pag, 318 segg. e *passim*: Raxelletti, *Principii*, pag. 263 segg. e *passim*; Carré de Malberg, *Contribution* cit. I, p. 259 segg. e specialmente 426 segg. (illustrando il significato dell'amministrazione secondo il diritto positivo francese come esecuzione della legge, intesa però in largo senso); Donati, *Elementi di diritto costituzionale*, cit. pag. 144 e 136 segg. (ma parlando poi di *potere esecutivo*, al quale è appunto demandata la funzione amministrativa. V. anche *Principii Generali di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, Padova 1932, III Ed. pag. 1-3 dove parla promiscuamente di funzione esecutiva ed amministrativa); Groppali, *Dottrina generale dello Stato*, Milano 1936, pag. 131; Bonnard, *Précis*, cit p. 16-17.

(23) Cfr. Arangio-Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Torino 1913 p. 286; Rocco (Alfredo), *La trasformazione dello Stato*, Roma 1927, p. 175; Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, cit- p. 240 - 243; Corsini, *Il Capo del Governo nello Stato Fascista*, Bologna 1935, p. 58, 121-130 e *passim*; Bonaudi, *Principii*, p. 111 segg.

fondamento osservare che *esecuzione* esprima propriamente un concetto più ristretto ed angusto che non *amministrazione* (24), pure riteniamo utile non scostarci, per maggiore chiarezza, dalla opinione oggi più diffusa ed autorevolmente seguita in Italia, chiamando, cioè, esecuzione l'intera funzione - funzione esecutiva, quindi, accanto alla legislativa ed alla giurisdizionale - ed amministrazione quella parte di essa rivolta alla soddisfazione dei singoli bisogni pubblici, che si distingue dalla attività detta politica o di governo.

5. — Accenni ad una concezione dell'attività di governo come una funzione a sè stante ed autonoma si possono trovare, per quanto in forma spesso vaga e indeterminata, perfino presso scrittori anteriori al Montesquieu, quali, ad esempio, il Locke, con la sua teoria dei tre poteri, legislativo, esecutivo e federativo, comprendente quest'ultimo il diritto di fare la pace, la guerra e i trattati (l'analogia con taluni atti generalmente compresi tra quelli politici o di governo dalle dottrine riassunte nel par. 3 non ha bisogno di essere sottolineata).

Senza voler indugiare nella sterile ricerca di pretesi precursori o nella vana riesumazione di dottrine archeologiche, sia tuttavia concesso ricordare qui il Constant, con la sua teoria del *potere neutro* - nelle monarchie spettante al Re, e perciò detto anche *potere regio* - superiore agli altri, ed in ispecie ai fondamentali poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, e da ciascuno di essi distinto, il cui intervento vale ad assicucurare l'ordine ed il moto della vita statale quando gli altri

---

(24) Nel senso del testo, v. per es. le critiche che alla nomenclatura esecuzione, potere esecutivo, funzione esecutiva sono state rivolte già dal LABAND, *Le droit public* cit. II, p. 508 e dal RANELLETTI, *Principii*, pag. 271, nota *.

poteri vengano a conflitto [25]. È anzitutto da notare anche qui come taluni atti che il Constant citava ad esempio di esercizio di tale potere neutro siano gli stessi che s'incontrano nel corrente catalogo degli atti politici: nomina e revoca dei Ministri, scioglimento della Camera rappresentativa, diritto di grazia. Particolarmente notevole, poi, è il largo respiro di tale teoria, nella quale, sebbene ancora oscuramente ed in forma embrionale, è dato ravvisare un primo accenno ad una concezione del governo, come attività, non già limitata ad una singola funzione statale, ma estendentesi nella sua azione e nella sua efficacia a tutte le forme di attività dello Stato, e pertanto non rientrante in alcuna delle funzioni dello Stato medesimo, ma rispetto a ciascuna di esse preminente.

Riallacciandosi in un certo senso a tali precedenti storici, ma sopratutto sviluppando ed accentuando taluni motivi, che a suo luogo abbiamo sottolineato, contenuti nella stessa dottrina comune sull'attività di governo come una parte dell'esecuzione, si è venuta delineando in Italia, sotto l'influenza diretta della esperienza fascista, una corrente, per verità non molto numerosa, che stacca decisamente l'attività di governo dalla funzione esecutiva per farne invece una quarta distinta funzione dello Stato: la funzione di governo, accanto alla legislazione,

---

(25) CONSTANT, *Cours de politique constitutionnel*, I, Bruxelles 1851 cap. I, p.57 segg., osservando che i tre poteri politici fondamentali e generalmente noti (esecutivo, legislativo e giudiziario) devono cooperare, ciascuno dal canto suo, al movimento generale; ma, quando essi si urtano, si intralciano e vengono a conflitto, è necessaria una forza che li rimetta al loro posto. Questa forza non può essere compresa in uno di essi, perchè allora gli servirebbe a distruggere gli altri; bisogna perciò che sia al di fuori, che sia in qualche modo *neutra*. Nella monarchia costituzionale tale potere neutro risiederebbe appunto nella persona del Re; come esempi di applicazione di tale potere il C. menziona la responsabilità e conseguente revoca dei ministri, lo scioglimento della Camera rappresentativa, il diritto di grazia ecc.

all'esecuzione e alla giurisdizione [26]. Ma, quel che più interessa, non ci si limita a questa correzione, che sarebbe, forse, di per sè sola puramente formale, se non addirittura

(26) Non ha alcun riferimento all'oggetto di cui si parla nel testo la dottrina del HATSCHEK, *Einleitung in das öffentliche Recht*, Leipzig 1926, p. 107-108, il quale pure aggiunge alle tre funzioni tradizionali una quarta funzione, che non è, però, il governo, ma la *Schlichtung*, ossia funzione di composizione e conciliazione degli interessi dei diversi gruppi esistenti nello Stato. Di una vera e propria distinta funzione di governo tratta, invece, largamente e di proposito lo SMEND in *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in *Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für W. Kahl*, Tübingen 1923, p. 15 segg. (il governo e l'amministrazione costituirebbero le due metà tra loro complementari di quella sfera delle funzioni statali che rimane, tolta la legislazione e la giurisdizione; più precisamente, il governo sarebbe quella parte di tale sfera che cade e si qualifica nella cerchia della politica, vale a dire che esso costituirebbe il momento nel quale lo Stato determina e pone se stesso e la propria essenza, la propria individualità) e, più nettamente ancora, in *Verfassung* etc. cit., p. 98, 100 segg. e sopratutto pag. 105 (rilevando che nel sistema tradizionale della tripartizioue delle funzioni fa difetto il momento conclusivo, lo si chiami governo (*Regierung*) o potere direttivo (*fürstliche Gewalt*) o altrimenti, e definendo poi il governo come l'attività dello Stato che, all'interno e all'esterno, serve a questo proprio fine, della integrazione dello Stato, di determinarne, cioè, e porne l'essenza) Nella dottrina italiana un primo spunto della teoria della quarta funzione trovasi in PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, cit. pag. 168 segg., il quale, riferendosi allora anzitutto ai problemi dell'ordinamento sindacale e corporativo e precisamente alla sintesi corporativa, propria dello Stato fascista e trascendente l'elemento sindacale, parlava di una *funzione corporativa*, caratteristica dello Stato, appunto, corporativo. Tale funzione si distacca, sempre secondo il pensiero del P. nel libro cit. (p. 176-178), dal grembo comune dell'amministrazione, qualificandosi in ragione del fine specifico cui adempie, di attuare l'armonica composizione e cooperazione tra i gruppi e le classi (v. l'acuta analisi critica che di tale opinione ebbe a fare il LIUZZI, *Su i caratteri fondamentali del nuovo diritto pubblico* in *Foro Amm.*, 1929, IV, pag. 115 segg). Ma poi, nel Capo seguente (pag. 207 segg.) il Panunzio superava il primo concetto, ristretto al campo sindacale - economico, della funzione corporativa, parlando di un potere corporativo dello Stato estendentesi a tutta la vita e l'azione di questo, ma occupandosene tuttavia distintamente dalla potestà o funzione governativa (come equivalente di esecutiva: v. sopra nota 23) e senza affermare esplicitamente come compito proprio di tale funzioue corporativa, sia pure largamente intesa, quello di imprimere una direttiva sostanziale unitaria all'azione statale. Quest'ultimo rilievo è fatto invece dapprima dal MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., pag. 9 segg., al quale si deve anche una precisa ed esauriente impostazione del concetto di una funzione di governo come quarta funzione dello Stato, alla quale hanno aderito, con sviluppi propri, lo stesso

nominale; l'elemento più vivo e rilevante di tale nuovo orientamento dottrinario è, invece, sostanziale, e consiste nel rivendicare senza reticenze alla funzione di governo il compito fondamentale di imprimere le linee direttive dell'azione statale, nel farne, cioè, non soltanto una funzione di impulso e di coordinamento, ma, prima di tutto, di *indirizzo*, ed in questo senso appunto logicamente precedente e prevalente rispetto alle altre [27].

Gli atti comunemente considerati di governo dalla opinione tradizionale (v. sopra, par. 3) sono, in linea di massima, gli stessi che compongono la funzione di governo, intesa, invece, come funzione autonoma, ma senza esaurirne l'intera nozione, perchè oltre, ed anzi, *prima* di essi, vi rientrano altri atti, formalmente svariatissimi, rivolti a determinare l'indirizzo generale politico dell'azione statale, di guisa che quelli si configurano come conseguenza ed esplicazione di questi ultimi, alla stregua dei quali solamente, in sostanza, la loro molteplice varietà acquista un senso coerente, preciso ed unitario.

In altre parole, il momento primo ed essenziale della funzione di governo è la determinazione dell'indirizzo politico dell'azione statale. Quell'attività di coordinazione dei diversi organi costituzionali e di iniziativa e di impulso rispetto al-

---

Panunzio (v. da ultimo, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit. pag. 82 segg.); il Lessona S., *La potestà di governo nello Stato Fascista* in *Riv. di dir. pubbl.*, 1934, I, pag. 32 segg. e *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Firenze, 1936, V ed., p. 102 segg.; e il Roehrssen, *L'atto di potere politico e la sua sindacabilità in sede giudiziaria* in *Riv. di dir. pubbl.*, 1936, I, p. 557 segg. Si accosta anche a tale corrente dottrinaria il Perticone, *Elementi di una dottrina generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1939, p. 204 segg., sebbene parlando piuttosto di un *potere* politico o di governo, che non di una vera e propria funzione di governo. Contro la teoria della quarta funzione v. da ultimo, sotto il punto di vista della concezione nazionalsocialista escludente la divisione dei poteri, Ipsen, *Politik und Justiz*, cit. p. 207-208.

(27) Cfr. specialmente Mortati, *L'ordinamento del Governo* cit. pag. 9 segg.; Lessona, *Corso di istituzioni* cit. pag. 105; Panunzio, *Teoria generale*, pag. 84.

l'esercizio delle loro funzioni, cui si riferiscono le principali teorie dell'attività politica o di governo, tradizionalmente intesa, invece, come una parte della funzione esecutiva, diviene qui, pertanto, successiva e conseguente alla determinazione sostanziale di un particolare indirizzo politico, in quanto lo presuppone e, insieme, lo va realizzando. Momento secondario, dunque, rispetto a quello, veramente centrale e fondamentale, della scelta e dell'adozione di uno piuttosto che un altro possibile indirizzo politico dell'azione statale.

Impostata su queste basi, la funzione di governo non potrebbe rientrare - secondo tale dottrina - in nessuna delle tre funzioni in cui tradizionalmente si distingue la potestà sovrana dello Stato, poichè essa rappresenta il principio di unità accanto e al di sopra del principio di divisione. Onde, la definizione che della funzione di governo è data da un acuto scrittore (28), come quella che realizza in modo diretto ed immediato la fondamentale unità dello Stato.

La funzione di governo, così intesa, si presenta, per ulteriore conseguenza, come preminente rispetto alle altre funzioni statali; e tale sua preminenza si rifletterebbe anche, sempre secondo la corrente dottrinaria alla quale ci riferiamo, nella posizione dell' organo chiamato ad esercitarla, il quale sarebbe, perciò, l' organo supremo. In Italia, nel sistema vigente, tale organo consisterebbe in un organo complesso, risultante del Re, del Capo del Governo, dei Ministri - sia individualmente che riuniti in collegio - e del Gran Consiglio del Fascismo (29).

---

(28) MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. pag. 14.

(29) Così MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. pag. 66. Ritiene l'organo di governo formato soltanto del Capo del Governo e dei Ministri (c. d. Governo del Re) con la collaborazione a titolo consultivo del Gran Consiglio del Fascismo, il LESSONA, *La potestà di Governo*, cit. p. 32 segg.; il PANUNZIO a sua volta (*Teoria generale* cit. pag. 96-97) configura l'organo di governo come composto del Re, del Capo del Governo e del Gran Consiglio del Fascismo, aggiungendo poi che di esso fa parte anche " sia pure indirettamente, il Partito, in quanto istituzione fondamentale e primordiale dello Stato ,, .

6. — Nel par. precedente si è cercato di riassumere in sintesi le linee più significative della recente dottrina che la funzione di governo costruisce come una funzione per sè stante, posta in rapporto di preminenza sostanziale rispetto alle altre funzioni statali.

Procedendo ora ad una rapida valutazione d'assieme, il pregio maggiore e ad un tempo l'elemento più vitale e fecondo di tale dottrina va senza dubbio ravvisato nell'aver essa posto in luce il nesso, generalmente non avvertito o almeno non ben rilevato, tra quella speciale sfera della funzione esecutiva, rivolta alla soddisfazione dell'interesse dello Stato nella sua unità ed avente, nella maggior parte dei casi, un'efficacia di impulso e di coordinazione nei confronti delle diverse funzioni di esso, e quelle altre attività, comunque designate ed esplicantisi in atti svariatissimi (così ad esempio, nei diversi tipi di ordinamento, discorsi della Corona, dichiarazioni programmatiche del Governo, ordini del giorno e mozioni delle Camere, istruzioni e direttive del Duce Capo del Governo, deliberazioni del Consiglio dei Ministri e del Gran Consiglio del Fascismo, etc.), le quali concorrono in varia misura a determinare concretamente il programma e l'indirizzo politico generale dell'azione statale.

Non mancano, per verità, nella dottrina costituzionalistica accenni, anche importanti, a queste ultime svariate attività: così a proposito dei rapporti tra i poteri dello Stato, nell'intento di sottolineare e comprovare storicamente l'affermata necessità che l'uno di essi abbia o finisca per prendere il sopravvento sugli altri, ovvero nella esposizione dello svolgimento storico e del pratico funzionamento della forma di governo parlamentare nei diversi Stati. Ma quello che generalmente passava pressochè inosservato era, precisamente, l'appartenenza di tali attività di programma e indirizzo politico a quella attività di governo, la cui nozione veniva finora elaborata in prevalenza

dagli amministrativisti ai più limitati e comunque diversi fini della loro disciplina, e della quale esse costituiscono, invece, proprio il nucleo fondamentale e irriducibile.

7. — È sempre, sostanzialmente, il concetto del governo, in senso oggettivo, come attività direttiva e reggimento supremo dello Stato, che si afferma in definitiva attraverso la rapida rassegna tentata nei par. precedenti: ma, poichè chi dice direzione dice necessariamente anche fine, al quale tende e si rivolge la direzione, in quanto dirigere non si può se non, appunto, ad un fine determinato, ad uno piuttosto che ad un altro fine, in tale concetto è dunque già essenzialmente implicita, come sopra si è accennato e come la dottrina della quarta funzione ha il grande merito di avere decisamente sottolineato, la predeterminazione dei fini ai quali deve tendere di volta in volta l'azione statale, ossia un'attività di indirizzo politico: rivolta a porre, cioè, le direttive politiche cui deve ispirarsi, nel suo complesso e nei suoi singoli aspetti, l'intera attività dello Stato.

Naturalmente, tale attività di indirizzo dà origine poi a tutta una complessa serie di ulteriori attività, rivolte anzitutto a coordinare armonicamente l'azione degli organi costituzionali - compresi, in modo particolare, quelli legislativi (30) - e degli organi amministrativi subordinati, ad eliminare eventuali conflitti tra gli stessi, a eccitarne, non di rado, od autorizzarne o comunque in diverse guise condizionarne il pratico funzionamento, a sopprimere attriti ed altri ostacoli che si possono frapporre al raggiungimento dei fini unitari assegnati

(30) È infatti necessaria, per l'attuazione dell'indirizzo politico, la cooperazione degli organi esecutivi e legislativi, al cui coordinamento intendono appunto quei poteri procedurali, di iniziativa e di impulso, spettanti di regola al Capo dello Stato e dei quali si è fatto cenno più sopra. V. inoltre, di proposito, il capo II.

da quel determinato indirizzo (31). La realizzazione concreta degli scopi medesimi, ossia dell'indirizzo che li comprende, viene poi attuata attraverso l'intera attività statale, legislativa ed esecutiva, rimanendo la giurisdizione, in ragione della sua stessa natura e dei suoi compiti caratteristici, in un certo senso al di fuori dell'indirizzo politico (32).

Ma se quanto precede è esatto, il problema della classificazione dogmatica dell'attività di governo si riduce in conseguenza, schematicamente, nei termini seguenti. O si identifica, cioè, il governo con quello che ne costituisce, come si è visto, il momento centrale e necessario, ossia con l'indirizzo politico, lasciandone al di fuori tutti quegli altri svariatissimi atti che generalmente vi si fanno, invece, rientrare (33), e allora il problema sarà spostato, dovendosi prima ricercare la natura e l'efficacia giuridica dell'indirizzo politico (ciò che, appunto, è negli intenti del presente lavoro). O piuttosto si

---

(31) È precisamente dall'indirizzo politico che prende colore quella coordinazione delle funzioni e degli organi della quale si parla generalmente dalla dottrina tradizionale in un senso puramente formale (v. sopra, par. 2 nota 7 e più ampiamente, *infra* tutto il Capo II). Cfr. i rilievi del MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., p. 10-11; del DE FRANCESCO, *Leggi costituzionali fasciste e forma di governo*, in *Riv. di dir. pubbl.* 1931, I, p. 553 segg. e *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova 1931, p. 3 segg; del BONAUDI, *Divisione e coordinamento dei poteri* p. 9 segg., 15 segg. etc.

(32) Può dirsi, infatti. che la giurisdizione abbia sempre, di regola, un solo fine, quello di garantire l'ordinamento giuridico costituito facendone valere ed applicandone le norme ai casi dubbi o controversi. Nel senso del testo, v., sostanzialmente, MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 12 e BONAUDI, *Principii*, p. 144. V. anche, par. *infra*, capo III, par nota .

(33) Tale appare, ad esempio, la definizione che del governo dà il FINGER, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, Stuttgart 1923, p. 412: "*die bedeutsame, in erster Linie prüfende, erwägende und beschliessende Tätigkeit, durch welche die grossen allgemeinen Ziele, die sich der Staat setzt, bestimmt werden und den einzelnen Staatshandlungen des Gepräge gegeben wird*„. Che è, appunto, sostanzialmente il concetto stesso, molto efficacemente espresso, di quello che noi chiamiamo l'indirizzo politico statale, come meglio si vedrà nel capo seguente.

vuole mantenere, con la dottrina assolutamente dominante e in accordo, del resto, con lo stesso senso comune, un più largo concetto del governo (come attività), comprendendovi, oltre agli atti di programma e indirizzo, tutta quella multiforme attività statale che dell'indirizzo politico costituisce espressione e derivazione immediata e che si configura come logicamente precedente e superiore rispetto a tutta la rimanente attività dello Stato: e allora deve dirsi che non è possibile parlare di una vera e propria distinta funzione di governo, accanto alle tre funzioni tradizionali, perchè un tale concetto di governo è un concetto generale, che comprende sia atti esecutivi che atti legislativi (34). Da tale punto di vista, infatti, non sembra dubbio che sia governo, ad esempio, l'emanazione di una legge costituzionale, almeno quanto l'esercizio del potere di grazia o la dichiarazione di guerra o la nomina e revoca dei Ministri (35).

---

(34) Può essere non inutile ricordare (v. sopra par. 3 nota 8) come già il DUGUIT, occupandosi dell'attività di governo come una parte della funzione esecutiva, escludesse qualsiasi omogeneità sostanziale degli atti comunemente in essa compresi (e che egli chiama atti politici, propriamente detti), rilevando appunto come essi possano essere, dal punto di vista materiale, sia legislativi che amministrativi (*Traité*, II, p. 247 segg.); analogamente anche RANELLETTI, *Principi*, p. 332. Alla stregua del concetto di governo che si è sopra adottato nel testo, costituirebbero, però, atti di governo, in largo senso, anche atti formalmente legislativi nonchè quegli atti di programma e indirizzo politico (dei quali si farà ulteriore cenno nei capitoli seguenti) che emanano, in certi casi, nel si stema parlamentare, dagli organi parlamentari (ordini del giorno, mozioni etc.). Ciò non toglie, peraltro, che, com'è detto poco più oltre nel testo, sia possibile circoscrivere convenzionalmente il concetto degli atti di governo ai soli atti del potere esecutivo.

(35) Non soltanto le leggi costituzionali, ma più generalmente qualsiasi legge, anche ordinaria, che sia realizzazione diretta ed immediata dell'indirizzo politico generale, costituisce governo, nel senso di cui sopra nel testo. Può forse essere ricordata al riguardo, per una qualche sostanziale analogia, l'opinione accennata dal JELLINEK, (W), *Verwaltungsrecht* cit. p. 4, che cioè, il governare, indirizzare etc. (*Richtunggeben*) si rinviene nei settori della vita dello Stato dove si fa la grande politica, nel campo dei rapporti tra gli Stati e in quello della emanazione delle leggi.

Il criterio che permette di qualificare una parte, per così dire, superiore e preminente dell'attività statale come attività di governo propriamente detta è, cioè, eterogeneo rispetto a quello posto a base della tradizionale tripartizione delle funzioni statali, con il quale può concorrere indifferentemente, sovrapponendosi quindi, in certo qual modo, alla tripartizione medesima.

Nemmeno, poi, può parlarsi di una distinta funzione di governo dal punto di vista formale o da quello organico, poichè gli atti in cui si manifesta concretamente il governo sono, anche formalmente, svariatissimi e gli organi che li emanano possono essere diversi.

È possibile, tuttavia, circoscrivere maggiormente la nozione dell'attività di governo, in un senso convenzionale aderente all'uso più comune della parola, lasciandone fuori gli atti formalmente legislativi: con esclusivo riferimento, cioè, ad una parte dell'attività degli organi esecutivi, e più specialmente, dei supremi organi esecutivi, i quali per questo appunto ricevono spesso, com'è noto, la denominazione di organi di governo quasi per antonomasia (36). Da siffatto punto di vista, ci si avvicina evidentemente a quella nozione degli atti di governo elaborata, come già sopra si è osservato, ai fini e con i criteri della scienza e della pratica amministrativistica e con esclusivo riguardo, pertanto, ad atti del potere esecutivo, la quale rimane perfettamente legittima, purchè beninteso, non si pretenda poi arbitrariamente di accaparrare con quella l'intera costruzione teorica dell'attività di governo, ipostatizzando in termini generali ed assoluti quella che non è invece

---

(36) E lasciandone, perciò, fuori anche quegli atti *sui generis* (nemmeno formalmente legislativi) che emanano in certi casi dagli organi del potere legislativo, ed in particolore dalle Camere (ordini del giorno, mozioni, voti di fiducia e di censura etc.). V. al riguardo JELLINEK, *L'État moderne* cit. p. 331, il quale rileva esattamente come il governo possa essere esercitato anche dagli organi legislativi.

se non una categoria dogmatica, utile a certi fini e valida perciò entro limiti ben determinati (37). Il punto di partenza, indubbiamente esatto, della categoria degli atti politici sta, infatti, nel riconoscimento della esistenza di certi atti del potere esecutivo (e di regola, giusta le considerazioni sopra accennate, degli organi costituzionali del potere esecutivo) che si sottraggono per la loro natura essenzialmente politica all'ammissibilità di ogni sindacato giurisdizionale; ai quali, altri eventualmente se ne aggiungono, che, pur non presentando una tale netta diversità di carattere, si ritiene tuttavia opportuno, per ragioni politiche, di sottrarre anch'essi al controllo giurisdizionale. Nell'un caso come nell' altro, però, si è di fronte ad atti, almeno formalmente, esecutivi, per i quali pertanto sussisterebbe la possibilità teorica di un sindacato giurisdizionale; laddove, com'è noto, una tale possibilità è del tutto esclusa a priori per quegli altri atti di governo ai quali ci siamo riferiti per accenno nelle pagine precedenti (v. sopra, par. 5 e par. 6), che non sono, dal punto di vista formale, atti esecutivi.

8. — Cade così, a prescindere anche da ogni altro ordine di considerazioni, la tesi, la quale del resto, ad onta delle apparenze, non costituisce in realtà il momento principale della teoria che sopra si è presa in esame, di una funzione di governo come una quarta distinta funzione dello Stato, da porsi accanto, cioè, e sullo stesso piano di distinzione concettuale, alle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale: salvo a vedere, poi, a conclusione dello studio, se

(37) Come ha fatto - peraltro, con molto rigore logico di argomentazione - il GUICCIARDI, *L'atto politico*, cit. p. 265 segg., impostando il problema degli atti di governo, per il diritto nostro, sul rapporto tra l' art. 31 e l'art. 28 t. u. 26 giugno 1924 sul Consiglio di Stato e deducendone quindi, anzitutto. che gli atti politici sono atti formalmente e sostanzialmente amministrativi.

l'indirizzo politico come tale possa dirsi costituire una quarta funzione, ovvero debba farsi rientrare, dal punto di vista materiale, in una dalle tre generalmente note, e in quale, ovvero, infine, si ponga propriamente al di fuori di ogni funzione (38). E cade anche, conseguentemente, l'affermata necessaria correlazione (per la quale v. sopra par. 4) tra funzione di governo e organo supremo. Appunto perchè il governo è un'attività molto varia, comprendente insieme atti legislativi ed esecutivi, non è dato isolare un organo, semplice o complesso, che possa dirsi in modo esclusivo organo di governo e, come tale, organo supremo. Nè deve dimenticarsi, al riguardo, che tra gli stessi atti di governo non formalmente legislativi, ve ne sono alcuni, e tra essi anche e proprio quelli fondamentali e preminenti di indirizzo politico, che non emanano necessariamente dagli organi esecutivi, ma possono emanare anche, in certi ordinamenti dei quali si farà cenno più oltre, dalle Camere parlamentari (39). Del resto, la difficoltà di identificare un organo esclusivo di governo risulta dalla stessa dottrina qui criticata, la quale è infatti costretta, pel diritto nostro, a foggiare a tale intento un concetto, per verità non molto persuasivo, di organo complesso comprendente oltre alla Corona, il Capo del Governo, i Ministri ed il Gran Consiglio del Fascismo (40) comprendente, cioè, tutti (o quasi tutti) gli organi che, nel nostro sistema, indubbiamente concorrono, in varia misura e con diversa efficacia ed intensità, al governo dello Stato.

Rimane ad esaminare, nel seguito del lavoro, se una cor-

---

(38) Quello che qui si è escluso è, infatti, semplicemente la possibilità di costruire il concetto di una funzione di governo, raggruppando insieme una numerosa serie di atti, che sono e restano formalmente e sostanzialmente diversi tra loro.

(39) V. sopra nota 36 e, più largamente, nel seguito del lavoro.

(40) V. sopra, par. 5, nota 29.

relazione necessaria esista, invece, tra l'attività di indirizzo generale politico e un organo determinato a ciò competente e, più particolarmente, se tale organo - dato che vi sia - possa considerarsi, proprio e soltanto in ragione della funzione di indirizzo spettantegli, organo supremo dello Stato.

CAPO II.

PROGRAMMA POLITICO E INDIRIZZO POLITICO

1. Premessa — 2. Concetto dell' indirizzo politico. — 3. Rilevanza dell' indirizzo politico secondo i diversi sistemi di diritto positivo, in generale. — 4. Programma politico e indirizzo politico: distinzione concettuale. Programma di partito e programma di governo. — 5. Rilevanza giuridica del programma politico: in generale; nel sistema parlamentare. — 6. Segue: nel sistema fascista.

1. — Non sarà forse inutile, prima di addentrarsi nel vivo dell' indagine, soffermarsi brevemente a fare il punto, per così dire, dopo le rapide indicazioni e considerazioni introduttive contenute nel capitolo precedente.

Preso in esame il concetto di governo come attività e passate in rassegna le due principali tendenze dottrinarie, che l' attività di governo intendono, rispettivamente, o come una sfera della più larga e comprensiva funzione esecutiva, ovvero come una quarta funzione statale, abbiamo creduto di poter riconoscere l'elemento sostanziale e comune delle diverse teorie - quella che si può chiamare la loro idea di fondo - nel concetto del governo come direzione e reggimento supremo dello Stato. Più specialmente, poi, si è visto come la concezione, di recente sostenuta, del governo come una vera e propria distinta funzione dello Stato, si risolva, in ultima analisi, nel raggruppamento di una serie numerosa di atti, formalmente e sostanzialmente svariatissimi, i quali tutti si riconducono, derivandone un senso e valore coerente ed unitario, al momento primo e fondamentale della determinazione dell' indirizzo politico statale. Affermata, così, la varietà e la eterogeneità di quelli che possono chiamarsi egualmente, da siffatto punto di vista generale, atti di governo e lasciando alla scienza del diritto amministrativo la elaborazione della

categoria degli atti politici o di governo, strettamente intesi come una specie particolare di atti almeno formalmente esecutivi, è rimasto come oggetto di ulteriore e più larga ricerca — argomento proprio e specifico di questi appunti — quello che abbiamo detto costituire il nucleo primo e veramente irreducibile del governo: l'*indirizzo politico*, e quindi gli atti che lo determinano.

Ed è appena necessario avvertire sin d'ora che questa attività di indirizzo non è qualche cosa di nuovo nè di esclusivamente proprio dello Stato fascista o, più in genere, degli Stati totalitari (1), anche se nel nostro ordinamento attuale trovi esplicito riconoscimento, e, come a suo luogo si vedrà, più evidente ed energica applicazione; al contrario, come già risulta, sia pure per implicito, da tutto il capo I (si ricordano sopratutto i par. 5 e 6) e meglio si verrà chiarendo nelle pagine seguenti, un'attività di indirizzo politico deve, almeno da un punto di vista logico, considerarsi propria di ogni Stato, come quella che ne determina concretamente di volta in volta i fini, al cui raggiungimento intendono poi armonicamente tutte le altre attività dello Stato medesimo. Potranno magari esser nuovi, quindi, o piuttosto, inusitati, il rilievo o la espressione verbale (2), ma non il concetto che, logicamente, si

---

(1) Adoperiamo qui, come in seguito, l'espressione Stato totalitario nel suo significato politico più comune e con valore, quindi, descrittivo, senza che questo voglia implicare, di per sè, adesione all'uno o all'altro dei tentativi dottrinari, ancora sporadici e isolati, sebbene qualche volta molto ingegnosi, di costruire un concetto propriamente giuridico di Stato totalitario, come di una forma di Stato a sè. Per tali tentativi, v. Introduzione, par. 1, nota 4.

(2) Veramente, nemmeno l'espressione può, a ben riflettere, considerarsi nuova. Essa è, infatti, a tacer d'altro, usata nella nostra stessa legislazione costituzionale, e precisamente nell'art. 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Primo Ministro Capo del Governo, della quale dovremo largamente occuparci nell'ulteriore corso del lavoro, e quindi, successivamente, da tutta la nostra dottrina pubblicistica più recente. Nel linguaggio comune e politico, poi, il concetto dell'indirizzo politico trovasi di frequente e-

presenta come proprio di ogni ordinamento, pur se vario ne possa essere in pratica, come si vedrà, il reale ed effettivo valore di diritto positivo, a seconda dei diversi sistemi storicamente dati.

2. — Già attraverso i riferimenti dottrinari accennati e le considerazioni svolte nel primo capitolo, non è difficile, anzitutto, trarre in sintesi un primo concetto, per quanto ancora grezzo e suscettibile di ulteriore più rigorosa delimitazione, dell'indirizzo politico. Esso può, infatti, configurarsi non inesattamente come la predeterminazione dei fini ultimi e più generali [3], e quindi dei concreti atteggiamenti, dell'azione

---

spresso con formule diverse, ma più spesso con quella di "direttive „ (...del Duce Capo Governo o del Gran Consiglio del Fascismo etc.). Nella dottrina giuridica prefascista, italiana e straniera, il medesimo concetto veniva e viene generalmente designato con altre espressioni, quali "direttive politiche „ (così ad esempio, RANELLETTI, *Principii*, cit. p. 91, 93, etc.); "indirizzo „ (così ARCOLEO, *Diritto Costituzionale*, Napoli 1902, II ed. p. 467: "dare un indirizzo piuttosto che un altro alla politica interna ed esterna... è compito elevatissimo del potere esecutivo „; CROSA, *Lo Stato parlamentare in Inghilterra e in Germania*, Pavia 1929, il quale anzi, a p. 43, occupandosi del sistema parlamentare britannico, adopera (esattamente) l'espressione "indirizzo politico „; ed anche KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 244-246, parlando di *richtunggebende Tätigkeit*, di *richtunggebende Directiven*, etc.); "orientamento „ dello Stato e della sua azione (così, PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris 1893, p. 102); "determinazione della politica generale (così, REDSLOB, *Le régime parlementaire*, cit. p. 1 segg.) o "della linea di condotta da seguire „ (così, GOUDNOW, *Les principes du droit administratif des États Unis*, cit. p. 8); "direzione generale„ dello Stato o della politica dello Stato, e simili (così tra i molti altri, BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité*, cit. p. 601, 606 etc; DE LA BIGNE de VILLENEUVE, *Traité*, cit. II, p. 50); "*politisches Führertum* „ (così, SCHMITT, *Verfassungslehre* cit. p. 336, 341, 347 segg. etc.; PILOTY, *Das parlamentarisches System*, II ed. Berlin und Leipzig, 1917, p. 1 e *passim*) e così via seguitando. V. anche, per la legislazione, l'art. 50 della Costituzione di Weimar, dov'è detto che il Cancelliere del Reich "*bestimmt die Richtlinien der Politik* „.

(3) Si parla qui nel testo di *fini ultimi e più generali*, nell'intento di sottolineare fin d'ora il carattere essenzialmente politico di questa attività di indirizzo, che forma oggetto dei presenti appunti. Giacchè, come si cercherà di precisare meglio fra non molto (*infra*, in questo stesso par., pag. 41 testo e nota 11), non ogni

statale, ad opera dell'organo o degli organi e ciò competenti (4).

Tale determinazione costituisce, come allora già si è rilevato, il momento essenziale, il nucleo centrale e irriducibile del governo in senso oggettivo. Se governo, infatti, significa fondamentalmente direzione della vita e dell'attività statale, è necessario che esso prestabilisca anzitutto gli scopi concreti,

---

determinazione di fini statali è, a propriamente parlare, indirizzo politico, ma quella soltanto dei fini che più davvicino e direttamente interessano lo Stato stesso nella sua interezza ed unità ed attengono, cioè, più spesso alle grandi linee della sua azione od anche, eventualmente, a problemi singoli, ma di importanza fondamentale, ossia, appunto, in stretto senso politici. È appena necessario avvertire, poi, che la determinazione dei fini statali in cui sostanzialmente consiste l'indirizzo politico, e alla quale, pertanto, ci si riferisce nel testo, non ha nulla a vedere con le varie ricerche, puramente teoriche e di carattere prevalentemente filosofico, intorno al problema del fine o dei fini dello Stato, nel senso delle finalità razionalmente ritenute essenziali di ogni organizzazione statale, nè con le discussioni, prevalentemente politiche, in merito ai fini contingenti che questo o quello Stato, storicamente determinato *hinc et inde*, deve o non deve proporsi. Qui si ha riguardo, invece, a quel momento dell'attività dello Stato, nel quale esso sceglie e determina concretamente di volta in volta, bene o male, opportunamente o meno, non importa, i singoli fini, perciò sempre più o meno contingenti e limitati, della propria azione, che stanno quindi alla base ed a giustificazione dell'ordinamento giuridico positivo e degli istituti e delle norme di esso e taluni dei quali possono anche, qualche volta, venire assunti e fatti propri, con carattere quindi di maggiore relativa permanenza e stabilità, dallo stesso ordinamento costituzionale dello Stato medesimo, trasformandosi, così, in fini essenziali e caratteristici di un dato sistema statale a differenza di altri (cfr. in proposito, da un punto di vista filosofico, Bonucci, *Il fine dello Stato*, Roma, 1915, p. 117 segg. e 130 segg., osservando che la ricerca dei fini reali, ossia effettivamente perseguiti da un singolo Stato, è ricerca dei contenuti reali della volontà dello Stato, dei contenuti, insomma, espliciti o impliciti, della norma giuridica, e dal punto di vista, invece, propriamente giuridico, Romano, *Costituzionale*, p. 9 e 58, rilevando come spetti appunto alla costituzione dello Stato di indicarne, tra l'altro, gli interessi ed i fini fondamentali).

(4) In questa prima definizione generale, sono già sottintesi, naturalmente, taluni elementi che formeranno poi, a suo luogo, oggetto specifico di illustrazione e, ove occorra, di dimostrazione: così dicasi, in particolare, per l'accenno all'organo o agli organi competenti a dare l'indirizzo politico, che presuppone già logicamente il riconoscimento di una certa disciplina di diritto positivo di tale attività, almeno quanto agli organi cui spetta esercitarla (su questo punto, v. *infra*, in questo stesso capo, par. 2 e soprattutto capo III, par. 5 e 6).

variabili volta a volta a secondo delle circostanze, del tempo e dei luoghi, cui quella attività deve essere rivolta, ed eventualmente anche i mezzi ritenuti più idonei al migliore perseguimento degli scopi medesimi (5).

È precisamente tale determinazione, ossia l'indirizzo politico, che tutti quegli altri atti, comunemente qualificati di governo dalle varie dottrine, logicamente presuppongono e, a loro volta, fanno valere, sia coordinando e riducendo ad unità la molteplicità degli organi, ed anzitutto degli stessi organi costituzionali, e degli atti rispettivi, sia intervenendo opportunamente, in varie guise e con varia efficacia, nell'esercizio delle funzioni statali (6). Ma, inoltre, come già si è altrove avvertito per accenno (7), l'intera attività statale — all'infuori, di regola, di quella giurisdizionale — costituisce, a ben guardare, immediatamente o mediatamente (8), realizzazione,

---

(5) La distinzione tra fini e mezzi dell'azione statale è, naturalmente, distinzione empirica e, come tale, convenzionale e relativa; non per questo, però, essa può dirsi inutile o addirittura respingersi come inesatta e dannosa, nel campo della scienza giuridica vera e propria, come fanno invece taluni Autori: così, ad esempio, il MICHOUD, *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration* in *Ann. de l'Univ. de Grenoble* 1913-14 (estratto, Paris 1913 p. 51 seg.) seguito da CRISCUOLI, *La discrezionalità nelle funzioni costituzionali* in *Ann. Un. di Perugia* vol. III, 1921, Roma, 1922 p. 458 e 461. Con questo, naturalmente, non si prende comunque posizione intorno al problema del valore filosofico della distinzione medesima (negato, com'è notissimo, dal CROCE, *Filosofia della Pratica*, Bari 1932, IV Ed. p. 30).

(6) È il caso, ad esempio, dell'atto di grazia (per il quale v. anche sopra, capo I, par. 3, nota 16), sempre, beninteso, che, con l'opinione comune, ma non pacifica, lo si consideri atto di governo: conf. MORTATI, *L'ordinamento del Governo* cit. p. 12. Ed è altresì il caso di quegli atti del Governo, formalmente e sostanzialmente rientranti nella funzione esecutiva, che interferiscono nell'esercizio della legislazione formale (convocazione del Parlamento; nomina dei Senatori; riconoscimento della qualità di Consigliere nazionale, etc.): conf. ROMANO, *Costituzionale*, p. 312-313.

(7) Sopra, capo I, par. 7.

(8) Sviluppando un accenno fatto nel precedende capitolo (in nota 34 al par. 7, ed anche prima, in fine del par. 2) potrebbe, forse, utilizzarsi la distinzione tra attività dello Stato che costituisce attuazione diretta e immediata dell'in-

nei diversi settori della vita dello Stato, di quel determinato indirizzo politico che è stato preventivamente tracciato dagli organi competenti.

Che l'indirizzo politico generale sia, ad esempio, in un dato momento, informato ai principî del liberismo economico, e tutta l'attività dello Stato, a cominciare da quella legislativa, ne risulterà ispirata e determinata nelle sue linee fondamentali, e si avranno appunto leggi, dirette ad attuare nel modo più opportuno quel particolare indirizzo, e circolari, istruzioni, atti amministrativi speciali etc., che di esso rappresenteranno, nei diversi casi possibili, ulteriore esplicazione e riflesso. Si pensi, invece, all'attuale indirizzo autarchico della politica economica italiana, e non si tarderà a vedere quante leggi e provvedimenti singoli intendano alla concreta ed effettiva realizzazione di quell'indirizzo nei vari settori. È, del resto, facilmente comprensibile, anche da un punto di vista generale, come la concreta ed effettiva realizzazione di ogni indirizzo politico non si abbia, e non possa aversi, che attraverso un'ulteriore attività, legislativa ed esecutiva, dello Stato. Ciò non toglie, naturalmente, che in molti casi, sia per la maggiore complessità e lentezza della procedura legislativa, sia anche per evitare finchè possibile troppo frequenti mutamenti legislativi, l'indirizzo politico venga attuato, prevalentemente o addirittura, qualche volta, in modo esclusivo, attraverso l'attività esecutiva dello Stato, senza toccare direttamente le

---

dirizzo politico e attività dello Stato che lo attua solo in modo indiretto e mediato, per meglio circoscrivere quella più generale e comprensiva (e, in fondo, più esatta) nozione di governo, in senso oggettivo, alla quale si è avuto più volte occasione di riferirsi. Sarebbe, cioè, governo tutta l'attività statale, oltre, beninteso, quella propriamente di indirizzo politico, che può considerarsi come attuazione ed espressione diretta ed immediata dell'indirizzo stesso.

leggi vigenti, ma soltanto modificandone l'interpretazione ad opera degli organi pubblici (9).

Il momento della determinazione dell'indirizzo politico, è, dunque, quello, logicamente essenziale e sempre astrattamente isolabile per via di analisi, in cui lo Stato si propone di volta in volta le concrete finalità da raggiungere nei diversi rami della sua attività, prestabilisce, cioè, per sommi capi, quale dovrà essere la propria azione, in largo senso, comprensivo anche della legislazione: di guisa che, oltre l'amministrazione, la stessa legislazione può ben dirsi, da tale punto di vista e nel senso e con le limitazioni che saranno precisate a suo luogo, teleologicamente condizionata e subordinata all'indirizzo stesso. Indirizzo che, occorre aggiungere, è politico, non soltanto nel senso che può comprendere una serie praticamente illimitata e teoricamente non determinabile *a priori* di fini, ma nel senso altresì che impegna immediatamente, sia pure in un settore particolare o addirittura a proposito di un problema singolo, lo Stato nella sua interezza ed unità (10): e si distingue, pertanto, da quello che si può chiamare l'indirizzo amministrativo o politico-amministrativo, il quale, subordinatamente al primo e nei limiti da esso tracciati, presiede a tutte le altre innumerevoli e diverse manifestazioni di attività statale, risolvendosi, in sostanza, nella figura, ben nota sopratutto alla scienza del diritto amministrativo, del potere discrezionale (11).

---

(9) È, in sostanza, il fenomeno della cosidetta *prassi* amministrativa, che trova anche più largo campo di applicazione nell'attività politica degli organi costituzionali. Quando la prassi assurga, poi, a vera e propria consuetudine, alla quale nel campo del diritto pubblico in genere, e del diritto costituzionale in ispecie, sembra da riconoscersi, con una autorevole dottrina, (v. per tutti, Romano, *Costituzionale*, cit. p. 304) efficacia *praeter* ed anche *contra legem* è questione, non sempre agevole, da decidere caso per caso.

(10) V. sopra, nota 3.

(11) Anche l'indirizzo politico potrebbe considerarsi, da un certo punto di vista, una forma più alta di potere discrezionale, esplicantesi nella scelta, libera ma non assolutamente arbitraria (come si cercherà di mettere in rilievo più oltre:

L'indirizzo politico può anche configurarsi, pertanto, come un compito concreto, e, nel senso già precisato, politico, assuntosi di volta in volta dallo Stato; compito che si traduce per conseguenza necessariamente e si risolve, stante la complessità dell' organizzazione dello Stato medesimo, come compito assegnato agli organi di esso, che verrà adempiuto poi, così dagli organi esecutivi, attraverso gli atti e i comportamenti di loro competenza, come dagli organi legislativi, attraverso la posizione delle norme giuridiche. Se così non

---

v. capo III, par. 4), dei fini e dei mezzi dell'azione politica dello Stato. Tutto dipende, in sostanza, dal concetto che si adotti del potere discrezionale. Sono interessanti in proposito, i rilievi del LAUN, *Das freie Ermessen*, cit. p. 62 segg., il quale, com'è noto, restringe il concetto del potere discrezionale a tutti quei casi in cui vi ha libertà di scelta, non già soltanto dei mezzi, ma bensì dei fini immediati dell'azione dell'organo, distinguendo, però, (e questo è il punto che qui interessa sottolineare) tra scelta e posizione dei fini ultimi e dei fini immediati dell'attività statale: per questi secondi soltanto si eserciterebbe il potere discrezionale dell'amministrazione, mentre i primi formerebbero materia della direzione generale della politica impressa allo Stato dall'alto (v. la critica che di tale dottrina ha fatto, tra gli altri, il MICHOUD, *Étude sur le pouvoir discrétionnaire*, cit. p. 51 segg., giungendo, peraltro, a risultati meramente negativi); nonchè i rilievi del CRISCUOLI, *La discrezionalità* etc., cit. p. 458 segg., il quale, interpretando invece estensivamente il concetto di discrezionalità, ritiene esservi potere discrezionale tutte le volte che all'organo è rimessa la facoltà di proporsi come norma della sua azione uno specifico interesse dello Stato, ossia di determinare esso stesso tale interesse (discrezionalità pura) e poi anche quando sia rimessa all'organo la facoltà di scegliere tra più atti o tra più contenuti possibili di un medesimo atto, quello che reputi più idoneo al soddisfacimento del pubblico interesse, previamente determinato da una norma di diritto positivo (discrezionalità, questa, che sarebbe, secondo l'A., diversa dalla prima non soltanto quantitativamente, ma qualitativamente e che egli chiama discrezionalità secondaria). È infatti, evidente, senza indugiare ulteriormente in questa digressione, che pur non sarebbe priva di attrattive, che nella opinione del CRISCUOLI, quello che noi chiamiamo qui indirizzo politico costituirebbe certamente una forma, e possiamo ben dire la prima e più alta forma, di discrezionalità pura. E del resto, lo stesso CRISCUOLI nello studio sopra citato, pur non affrontando direttamente il problema ed anzi non facendo neppure alcun cenno espresso dell'indirizzo politico, prendeva di proposito in esame la discrezionalità nell'esercizio delle funzioni costituzionali dei supremi organi dello Stato (v. sopratutto, le osservazioni contenute a p. 447-448, 464 segg. e 530 segg.).

fosse, si avrebbe l'assurdo di uno Stato le funzioni del quale si svolgerebbero ciascuna per conto proprio, per il raggiungimento di fini diversi e magari contrastanti: una vera macchina impazzata, i cui congegni si azionassero senza regola, indipendentemente l'uno dall'altro (12). Ecco perchè, a prescindere anche da qualunque altra considerazione, la divisione dei poteri non può correttamente intendersi e, tanto meno, praticamente realizzarsi se non in concorso con il principio di unità e di coordinazione: nè giova insistere ancora su questo punto, che può considerarsi divenuto addirittura un luogo comune, così generale ne è ormai il riconoscimento e diffusa la convinzione (13). Ma quello che è, invece, come già nel capitolo precedente si è avvertito, meno comunemente rilevato, è la necessità logica che la coordinazione degli organi e delle funzioni presupponga anzitutto un determinato indirizzo politico, ad ottenere in definitiva la realizzazione del quale essa è, per l'appunto, rivolta (14). Il silenzio di tanta parte della dottrina, anche migliore,

---

(12) Press'a poco la medesima immagine è usata dal GIRAUD, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amerique*, Paris 1936, p. 19, a proposito della necessità che gli organi e i poteri dello Stato, in ispecie il legislativo e l'esecutivo, collaborino reciprocamente. In senso conforme al testo v., tra gli altri, esplicitamente, DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri*, cit. p. 9.

(13) Si richiama qui tutta la dottrina già citata nel capitolo precedente, in nota 2 al par. 1.

(14) L'esigenza che la coordinazione degli organi e delle funzioni sia anzitutto sostanziale, espressione, cioè, di determinate direttive politiche unitarie, è stata ben rilevata, tra gli altri, dal CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit. II, p. 58 segg. (il quale però, come chiaramente appare soprattutto dalla p. 61, tratta promiscuamente, a differenza del punto di vista da noi adottato e che si verrà meglio delineando più oltre, il problema della prevalenza di un organo o di un potere sugli altri, a fine di imprimere alla macchina statale un indirizzo unitario, e l'altro, diverso, problema dell'organo supremo, pervenendo così a identificare sempre, sostanzialmente, quello che noi diremmo organo determinante l'indirizzo politico statale con l'organo supremo); dal MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., *passim*, e specialmente p. 9 e segg. (il quale identifica anch'egli, come già si è accennato nel capitolo precedente, organo di indirizzo e organo supremo); dal DE FRANCESCO, *Il Governo fascista nella classificazione delle forme di governo*, cit. p. 3 dell'estratto e *passim*; dal DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri*, cit. p. 9 segg., etc.

a questo riguardo deve, forse, attribuirsi al presupposto, almeno tacito, che la prevalenza sostanziale sia propria soltanto della legge (15) : opinione, questa, determinata sopratutto da un facile scambio concettuale tra supremazia della legge e supremazia politica degli organi legislativi e, più particolarmente, della Camera elettiva (16).

Non s'intende qui negare, naturalmente, la supremazia della legge, che è uno dei principî caratteristici informatori dell'ordinamento dello Stato moderno, in quanto Stato di diritto: si vuole soltanto affermare che, *prima ancora della stessa legislazione*, vi è un momento dell'attività statale, nel quale si opera la scelta delle finalità da conseguire e, nelle linee più generali, dei mezzi a ciò reputati più idonei, momento che puó dirsi pertanto, in questo senso e sotto questo aspetto, *prelegislativo*.

E dovrebbe quindi essere ormai chiaro, dopo le considerazioni sin qui svolte, che la presente ricerca si riferisce all'indirizzo politico, non come un dato, in quanto, cioè, indirizzo già bell'e stabilito e formulato, che si tratta soltanto di realizzare,

---

(15) Nel senso del testo cfr., sopratutto, MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 17. L'attribuzione della prevalenza sostanziale alla legge risulta particolarmente evidente nella dottrina del CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, I, Padova 1914, p. 28, il quale afferma addirittura incidentalmente che è la legge a determinare gli scopi dello Stato e, nelle linee generali, i mezzi per raggiungerli.

(16) In ordine alla trasposizione di concetti cui si allude nel testo, cfr. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit. I, p. 359 segg.; SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., p. 143 segg. e 304 e, più recentemente, in Italia, MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 18. Può aggiungersi che, a quanto sembra, tale trasposizione è stata facilitata non poco dalla varietà di significato dell'espressione *potere*, sicchè si parla di prevalenza del potere legislativo senza bene distinguere, talune volte, se si alluda alla funzione legislativa o agli organi che la esercitano. Che, in realtà, la dottrina tradizionale avesse in mente piuttosto una prevalenza degli organi legislativi, anzichè della funzione, sembra possa dedursi, fra l'altro, da un passo di ESMEIN, *Éléments*, cit. p. 281, dove è detto che il potere prevalente sugli altri è il legislativo, perchè fa le leggi, onde ogni altro è regolato, e vota i bilanci (dove è pur visibile la già rilevata incertezza e promiscuità di concetti e di nomenclatura).

ma nel suo farsi, nel momento primo e dinamico della sua determinazione concreta: insomma, in quanto attività dello Stato rivolta a porre i fini e le linee direttive della propria azione ulteriore.

3. — Quanto precede non significa, peraltro, che in ogni ordinamento positivo questo momento, che chiamiamo dell'indirizzo politico, si presenti sempre con pari nettezza di contorni ed abbia, di per sè, una eguale distinta rilevanza giuridica.

Al contrario, potrebbe benissimo ipotizzarsi un sistema nel quale il momento dell'indirizzo politico sia compenetrato e confuso con altre attività dello Stato; più precisamente, con l'attività legislativa (17), senza assumere, alla stregua dell'ordinamento stesso, una propria specifica e distinta configurazione giuridica, per la totale coincidenza degli organi che danno l'indirizzo con gli organi legislativi, e degli atti attraverso cui l'indirizzo si esprime con gli atti legislativi. È l'ipotesi, insomma, che può considerarsi, però, esclusivamente teorica, vera ipotesi - limite, di uno Stato nel quale la legislazione domini e diriga effettivamente tutti i momenti dell'attività statale, e nel quale pertanto la scelta e la determinazione dei fini dell'azione medesima avvenga sempre e soltanto attraverso la legge (18).

---

(17) Come esempio di tale ipotetica identificazione, sia pure limitata al campo concettuale, può indicarsi l'accenno del Cammeo, già ricordato qui sopra, in nota 15 al par. 2.

(18) Ed è anche l'ipotesi del momento genetico dello Stato, il quale - come si sa - in tanto comincia ad esistere, in quanto si pone come ordinamento giuridico, sicchè, da siffatto punto di vista, la legislazione, intesa come posizione almeno delle norme fondamentali, è l'attività primordiale e iniziale dello Stato, e, come tale, assorbe in sè la scelta e determinazione dei fini. Portandoci sul terreno logico, però, la priorità di un momento programmatico e di indirizzo rispetto alla stessa posizione dell'ordinamento, che ne costituisce una prima espressione e traduzione giuridica, permane tuttavia evidente; così, come pure quando si guardi ad ogni mutamento costituzionale successivo della forma dello Stato, che -

Anche in tale caso-limite, tuttavia, il momento dell'indirizzo resterebbe logicamente distinguibile per via di analisi; ma, praticamente, la distinzione sarebbe, com'è evidente, priva di qualsiasi importanza, non ricollegando l'ordinamento giuridico alcuna speciale conseguenza all'indirizzo politico in sè e per sè considerato. Prescindendo, però, da siffatti schemi puramente immaginari, l'esperienza giuridica storicamente ci mostra il più spesso ordinamenti statali in cui l'indirizzo politico assume, in diversa misura, una propria distinta rilevanza giuridica, almeno attraverso la esistenza di uno o più organi ai quali, in forza di principî, scritti o non scritti, del diritto positivo, spetta la competenza di porre le grandi linee direttive dell'azione statale, ossia di determinarne l'indirizzo. Tale rilevanza giuridica si accentua e si configura poi con maggiore evidenza di contorni, in quegli ordinamenti nei quali alla determinazione dell'indirizzo politico concorrono in qualche modo, direttamente o indirettamente, più organi diversi: di regola, organi legislativi e Governo, in senso stretto. Allora la distinzione è, non soltanto più facile teoricamente, ma praticamente assai rilevante, perchè l'indirizzo, lungi dal com-

---

comunque avvenga - è sempre espressione e risultante di un particolare movimento di forze propriamente politiche, ossia di una nuova valutazione e posizione dei fini essenziali dello Stato. Sostanzialmente in senso conforme, v., tra gli altri, BONUCCI, *Il fine dello Stato*, cit. p. 121 (osservando che ogni costituzione si lascia per solito riconoscere come l'espressione di una idea fondamentale dei fini dello Stato, di una certa tendenza che resta animatrice di essa e della quale vogliono essere deduzione le più, se non tutte, delle particolari disposizioni) e, specialmente, PERTICONE, *Elementi di una dottrina generale*, cit. p. 49 segg. ed anche p. 16 segg., rilevando come non vi sia norma o complesso di norme costituzionali che non si lasci ricondurre a un determinato programma politico e insistendo su questo punto che, del processo formativo di un ordinamento giuridico, il momento decisivo dal punto di vista unitario deve ravvisarsi nella " traduzione della formula politica nelle norme fondamentali statutarie che costituiscono il „ diritto politico " base di tutto il sistema, e che si confonde, intanto che si genera da essa, con l'attività costituente del potere sovrano in una determinata società statuale „ .

penetrarsi con la legislazione, risulta invece anche da atti svariatissimi, sia del Governo (deliberazioni del Consiglio dei Ministri, dichiarazioni programmatiche, etc.) sia degli organi legislativi: in particolare, atti delle Camere mediante i quali esse intervengono attivamente nella determinazione dell'indirizzo politico generale, al di fuori della funzione legislativa formale (mozioni, ordini del giorno etc.). Ora, mentre da un lato tutti questi atti non possono non essere disciplinati, quanto ai loro effetti, dall'ordinamento giuridico, d'altro lato, la stessa pluralità degli organi competenti a dare l'indirizzo politico o comunque concorrenti, in diverse guise, alla formazione dell'indirizzo stesso, trae seco necessariamente la esistenza di rapporti giuridici, più o meno complessi, tra i medesimi (19). Sicchè, tutto considerato, nella ipotesi accennata si ha, in ultima analisi, una certa particolare efficacia giuridica (che si cercherà di analizzare in prosieguo, nei suoi aspetti più caratteristici: v. *infra*, capo III par. 2 e segg.), più o meno intensa a seconda dei casi, dell'indirizzo politico. L'autonomia del momento dell'indirizzo politico s'impone, infine, e balza agli occhi con piena evidenza in quegli ordinamenti, come il nostro attuale, che sono più rigorosamente informati al principio unitario e nei quali si ha, perciò, un'esplicita e diretta attribuzione della competenza a dare l'indirizzo politico ad un organo, che viene dotato nel contempo di più estesi ed efficaci poteri, espressamente disciplinati per ottenerne la effettiva attuazione da parte di tutti gli altri organi dello Stato (20).

---

(19) In ordine ai rapporti giuridici svolgentisi tra organi dello Stato, sia consentito richiamare qui, al solo scopo di definire il nostro modo di intenderli e di spiegarli teoricamente, il nostro scritto *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello Stato*, in *Arch. Giur.* 1938 - CXX fasc. I p. 79 segg. e specialmente p. 98 segg. V. anche alcune indicazioni dottrinarie *ivi*.

(20) Cfr. più ampliamente, capo III, par. 6 e 7.

4. — Delineato, così, il concetto dell'indirizzo politico e precisato, per quanto sommariamente, quel che s'intende esprimere affermando che esso costituisce un momento — prelegislativo — della vita dello Stato, logicamente essenziale, sebbene non per questo sempre egualmente configurato e disciplinato come momento per sè stante dai diversi possibili sistemi di diritto positivo, l'indagine ne viene condotta, a questo punto, a porsi ed esercitarsi all'interno dell'organizzazione statale, entro il processo formativo della volontà dello Stato: insomma, per così dire, nella coscienza stessa dello Stato.

L'ideazione e la scelta dei fini e dei mezzi, la risoluzione e l'adozione concreta di una determinata linea di condotta, sono, infatti, attività interne dell'organizzazione dello Stato, che precedono, preparano e giustificano teleologicamente quell'attività statale risultante, sia essa poi legislativa che esecutiva, sulla quale cade più spesso l'attenzione della scienza e della pratica.

Senza pretendere, perciò, di separare artificiosamente con un taglio netto il processo della volontà statale, il che sarebbe impossibile, e quantunque nella pratica i due concetti siano generalmente considerati come equivalenti, pure sembra necessario, per maggiore chiarezza e precisione, distinguerne due momenti diversi, sebbene reciprocamente compenetrantisi: *programma politico* e *indirizzo politico* [21].

---

(21) Sembra identificare, sostanzialmente, programma e indirizzo politico, il PERTICONE, *Elementi di una dottrina generale*, cit. p. 16 segg., 200-202 e 204 segg., il quale ha particolarmente insistito sul concetto di programma politico, come programma di vita e di azione concreta, mettendone efficacemente in rilievo il nesso storico e logico con i diversi sistemi di diritto positivo. Anche il MORTATI, *L'ordinamento del Governo* cit. *passim* (v., ad esempio, p. 94) e il DONATI, *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Studi per Vacchelli*, Milano 1938, p. 237 segg., *passim* (v., ad esempio, pagg. 240 - 241), identificano praticamente programma e indirizzo politico. La distinzione tra i due concetti è stata posta, invece, sebbene alla stregua di criteri che non sembra possano accettarsi, dal BONAUDI, *Principii*, cit. p. 358 (affermando, cioè, che il programma sarebbe il mezzo, contingente e variabile, per tradurre in atto un dato indirizzo politico).

Il programma precede, logicamente ed anche in linea di fatto, l'indirizzo. Inoltre, a ben guardare, il programma, in quanto programma di azione, non è ancora vera volontà: appartiene, insomma, al campo delle intenzioni, delle velleità, e non ancora al mondo del volere (22). L'indirizzo è, invece, il programma in quanto concretamente assunto, in tutto o in parte, come contenuto di volontà, in quanto, cioè, effettivamente voluto ed assegnato come compito da attuare. Il programma, quindi, ha un carattere eminentemente intellettualistico, anche se, il più spesso, culmina e conclude poi in aspirazioni, esortazioni e intenzioni; diversamente, l'indirizzo risponde alla domanda "che cosa fare?„ è, cioè, soluzione di un problema pratico, ed ha, pertanto, esso stesso valore pratico (23).

Se si prescinde, ora, dal punto di vista propriamente speculativo — pel quale indubbiamente il programma, in genere, come programma d'azione, è un momento del processo spirituale precedente e preparante la deliberazione concreta, ossia l'atto volitivo — può aggiungersi che quello che caratterizza, di regola, in modo particolare il programma politico è il suo identificarsi praticamente con la manifestazione di esso, il suo configurarsi, cioè, come dichiarazione rivolta ai terzi: intenzione e dichiarazione di intenzione ad un tempo (24).

---

(22) Cfr. Cesarini-Sforza, *Lezioni di teoria generale del diritto*, Padova 1931, II ed. p. 35, distinguendo "le norme, in quanto manifestazioni di volontà, da altre forme pratiche, in cui si ha solo l'espressione del desiderio che altri agisca o l'intenzione, per sè, di agire in un certo modo (esortazioni, promesse, programmi) „.

(23) Per il carattere intellettualistico del programma, v. Croce, *Elementi di politica*, Bari 1925, p. 35 segg., osservando poi esattamente che il vero problema del "cosa fare?„ è problema pratico, dell'uomo pratico, che non si risolve in un filosofema o in una trattazione teorica, ma "in una deliberazione e in un atto di volontà „.

(24) Giova, anzi, tener presente a questo riguardo che molto spesso, nella pratica, si parla di programma politico, dichiarazioni programmatiche etc. con esclusivo riferimento alla manifestazione esterna in sè e per sè considerata, quale

Guardando, poi, ancora più davvicino alla esperienza storica, è dato rilevare che il programma appare specialmente proprio dei partiti politici: è, anzi, precisamente, quel che definisce e caratterizza l'individualità di ciascun partito rispetto ad ogni altro. Nello Stato moderno rappresentativo, specialmente se a governo parlamentare [25], vi hanno, dunque, o vi dovrebbero

---

che ne sia poi l'effettivo contenuto sostanziale, che talune volte è invece, a ben guardare, di indirizzo politico, nel senso in cui si è qui adottato quest'ultimo concetto: vale a dire, in altre parole, che si chiama non di rado programma la dichiarazione, comunicazione etc. di un determinato indirizzo politico.

(25) Non bisogna confondere la nozione di governo rappresentativo con quella di governo parlamentare, che del primo costituisce soltanto una, sebbene tra le più importanti, delle possibili forme. Il governo parlamentare è generalmente definito come un sistema dualistico, di equilibrio, cioè, e di collaborazione dei poteri separati, ed in particolare del legislativo e dell'esecutivo, pel tramite di un Gabinetto responsabile di fronte al Parlamento. Sostanzialmente in questo senso cfr., tra i molti, pure attraverso minori divergenze di opinioni, RANELLETTI, *Principii*, p. 207-208 (configurando il sistema parlamentare come quello in cui il Parlamento, e nel Parlamento, la Camera dei Deputati, è l'organo politicamente predominante, in quanto espressione del corpo elettorale, e in cui, perciò, il Capo dello Stato deve sempre procedere in armonia con il Parlamento, e soprattutto con la Camera dei Deputati) e *Istituzioni*, p. 91 segg. (nel sistema parlamentare, il Sovrano deve esercitare i suoi poteri in conformità alle direttive politiche segnate dal Parlamento e in dipendenza di questo, e in questo specialmente della Camera elettiva); REDSLOB, *Le régime parlementaire* cit. p. 1 segg. (definendolo anch'egli come un sistema di equilibrio fondato sulla interdipendenza dei due poteri, legislativo ed esecutivo, ma osservando come l'equilibrio sia praticamente assai difficile a realizzarsi, sicchè, ad esempio, si avrebbe in Francia una piena supremazia del legislativo: *passim* e sopratutto p. 256); BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité*, cit. p. 161 segg. (definendo il sistema parlamentare come quello fondato sulla collaborazione equilibrata tra il Parlamento e il Capo dello Stato, con l'intermediazione di un Gabinetto responsabile, suddistinguendone poi - p. 163 segg. - diverse forme o sottospecie, a secondo che, rottosi il delicato equilibrio, il sistema finisca con l'evolvere o verso il governo di Gabinetto o verso il governo di assemblea); ROMANO, *Costituzionale*, p. 190 (sistema fondato sulla necessità che il Governo abbia la fiducia, non soltanto del Re, ma anche del Parlamento); BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, cit. p. 17-18 testo e nota 1 (il regime parlamentare è caratterizzato dalla collaborazione dei poteri); HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit. p. 196 segg. (sistema a base rappresentativa e di separazione elastica dei poteri, nel quale è stabilita una collaborazione continua tra il potere esecutivo e il Parlamento, per l'intermediazione del Gabinetto, il quale divide con il Capo dello Stato la direzione

essere, almeno tanti programmi politici quanti sono i partiti [26]. Ed ogni programma risulta, in pratica, di un complesso di

---

del governo, ma non può governare senza la fiducia del Parlamento, di fronte al quale è responsabile); DONATI, *Elementi di diritto costituzionale* cit. p. 104 segg. e *La Costituzione dell'Impero Germanico*, Padova 1933, p. 63 segg. (caratterizzando il sistema parlamentare, sorto storicamente in Inghilterra per conciliare il principio monarchico con quello democratico, come basato sulla necessità di un rapporto di fiducia tra Gabinetto e Parlamento). Non diversamente, almeno quanto ai punti essenziali, JELLINEK, *L'État moderne*, cit. II, p. 417 segg. (con prevalente riferimento alla monarchia parlamentare e con sviluppi propri; con riguardo ad ogni forma di Stato, v. però in modo esplicito, a p. 494, affermata la dipendenza costante dell'esecutivo dalla maggioranza parlamentare come principio essenziale del governo parlamentare). Nega che il regime parlamentare sia dualistico, nel senso almeno di un dualismo egualitario, il CARRÉ de MALBERG, *Contribution* cit. II p. 71 segg. (affermando che il sistema parlamentare, se formalmente è dualistico, tende però, nella sostanza, ad eliminare il dualismo assicurando la prevalenza agli organi parlamentari: v. anche p. 104 segg.) seguito dal MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 26 segg. Un posto a parte va fatto poi alla dottrina di SCHMITT, *Verfassungslehre* cit. p. 303 segg. (osservando, cioè, che il sistema parlamentare è suscettibile di svariate interpretazioni ed applicazioni pratiche, di guisa che bisogna considerare ciascuna delle forme storiche in cui esso si è attuato, ma riconoscendo che il sistema parlamentare in senso stretto è quello: " bei welchem die Mehrheit der gesetzgebenden Körperschaft die politische Leitung hat, indem sie die Richtlinien der Politik bestimmt „ attraverso la dipendenza politica del Governo dal Parlamento). Come si vede, dunque, un punto è tenuto fermo da quasi tutte le dottrine, come veramente essenziale al sistema parlamentare, ed è, precisamente, la necessità di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, e quindi l'istituto della responsabilità ministeriale nei confronti del Parlamento (cfr. anche HASBACH, *Die Parlamentarische Kabinettsregierung*, cit. p. 19 segg. e KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 340, 344, 363 segg.).

(26) Si dice nel testo " almeno „, perchè, com'è stato già rilevato, per esempio, dal LIUZZI, *Il Partito Nazionale Fascista nel diritto pubblico italiano*, Roma 1930, p. 12, il concetto di programma politico non è necessariamente e indissolubilmente legato a quello di partito, potendovi anche essere programmi politici meramente personali, sicchè, per ripetere l'osservazione del LIUZZI, " mentre non è concepibile uno Stato in cui non esistano varie correnti politiche, cioè in cui non sia possibile distinguere varii gruppi di cittadini a seconda delle loro aspirazioni politiche, invece le associazioni politiche possono anche mancare totalmente „... (*ivi*). Naturalmente tale rilievo suppone che alla nozione di *partito* politico si ritenga necessario il concorso dei due elementi, ideologico, l'uno, costituito dal programma, sociale, l'altro, rappresentato da una pluralità di persone organizzate per far valere quel programma. La concezione puramente ideologica del partito politico è stata sostenuta, tra gli altri, dal punto di vista speculativo, dal GENTILE, *Il Partito e lo Stato* in *Università fascista* 1931, p. 13 segg. e dal VOLPICELLI (A), *Il concetto speculativo di " partito „ politico*, (ivi) p. 81 segg.

affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale: un sistema di valori, di giudizi e di enunciazioni di principio, culminanti generalmente nella dichiarazione, più o meno solenne, di determinate aspirazioni ed intenzioni pratiche. Ciò non implica però, naturalmente, che il programma politico debba di necessità essere analitico e completo in ogni sua parte; chè anzi, carattere normale del programma è una certa sua, più o meno estesa, generalità e genericità.

Ma non i partiti soltanto hanno il loro programma; a prescindere da ogni altra considerazione (27), infatti, vi sono anche, e presentano, anzi, in pratica la maggiore rilevanza, i programmi di Governo, i quali rientrano anch'essi indubbiamente nel concetto del programma politico, quale sopra si è cercato di delinearlo, e dovrebbero quindi, a nostro modo di vedere, tenersi distinti dall'indirizzo politico vero e proprio. Nel sistema parlamentare a pluralità di partiti, l'avvento al potere di uno di essi ha per primo effetto di trasformarne il programma da programma di partito a programma di Governo. A parte anche tale circostanza, sulla quale si dovrà ritornare a suo luogo (28), sta di fatto, comunque, che ogni Governo ha un proprio, più o meno generico, programma politico, che il più delle volte viene esposto nel primo discorso davanti al Parlamento del rappresentante del Governo (Presidente del Consiglio, Primo Ministro etc.) (29).

---

(27) Circa la esistenza, cioè, di programmi politici meramente individuali o, comunque, non costituenti un partito, per la quale v. il rapido cenno fatto nella nota precedente.

(28) *Infra*, in questo stesso capo, par. seguente e capo III, par. 5.

(29) Naturalmente, data la subordinazione del programma di governo al programma di partito che si ha nel sistema parlamentare, come si è accennato qui sopra nel testo e meglio si vedrà più oltre, il programma di governo rappresenta, di regola, o una specificazione del primo riguardo a determinate materie, o una precisazione e magari una rettificazione non essenziale dello stesso, sulla quale la

Ma il programma di Governo non è ancora indirizzo politico: lo diviene, in quanto effettivamente adottato come contenuto di volontà ed assegnato, ad opera dell'organo a ciò competente, secondo i diversi ordinamenti, a tutti gli altri organi statali, e principalmente agli organi costituzionali, legislativi ed esecutivi, come compito concreto da svolgere nella loro attività.

5. — Ma, se le considerazioni che precedono circa la distinzione tra programma e indirizzo politico possono tenersi per ferme in linea di pura teoria, deve subito avvertirsi, peraltro, (e già lo si è, dall' inizio, accennato) che tale distinzione, oltre ad essere necessariamente convenzionale per quanto riguarda la nomenclatura, non ha, e non vuole avere, che un valore essenzialmente concettuale. Nella realtà, infatti, la distinzione è tutt' altro che agevole, sopratutto in quegli ordinamenti nei quali il programma politico non trova una sua propria netta configurazione positiva (quale programma di partito o programma di Governo, in qualsiasi modo giuridicamente riconosciuto e disciplinato), ma resta un momento, puramente interno e privo di una qualche formulazione giuridicamente rilevante, del processo formativo della volontà statale.

Dalla ideazione (programma) si passa, infatti, alla deliberazione (indirizzo); dalla deliberazione dei fini e dei mezzi, all'attuazione (legge, atto esecutivo etc.): è una gamma di situazioni e di atti, svolgentisi per lo più all' interno dell'or-

---

Camera è appunto chiamata a pronunciarsi. Può dirsi, pertanto, che il programma di governo è più vicino all'indirizzo, ossia alla deliberazione volitiva vera e propria, che non il programma di partito: ma bisogna poi stare attenti a non confondere qnello che è veramente programma di governo, nel senso che qui si è dato all'espressione programma, e quello che è invece, nel cosidetto discorso-programma, annuncio, dichiarazione, pubblicazione di un determinato indirizzo politico (v. anche sopra, nota 24).

ganizzazione statale, assai difficilmente precisabile e scomponibile nei suoi diversi elementi, risolventesi infine nell'atto di volontà statale tutto compiuto e spiegato, che sarà poi la legge o l'atto o comportamento esecutivo. Se, pertanto il programma (in quanto ideazione) si distingue pur sempre astrattamente, attraverso l' analisi logica del processo della volontà statale, dall' indirizzo in senso proprio (in quanto, invece, deliberazione), lo stesso non può dirsi da un punto di vista strettamente di diritto positivo, perchè non sempre, anche negli ordinamenti che, in modo più o meno diretto ed esplicito, disciplinano come attività e sè stante l'indirizzo politico (30), il momento del programma riceve una propria distinta considerazione ed assume, quindi, una propria specifica rilevanza giuridica.

Ciò premesso e volendo meglio precisare la nostra opinione sull' argomento con qualche ulteriore breve considerazione, può dirsi, in generale, che la rilevanza e l'efficacia del programma politico presuppongono anzitutto, come condizione pregiudiziale, un certo grado, per così dire, di materializzazione ed esteriorizzazione del programma stesso, attraverso la esistenza di partiti o di organi cui spetti formare e manifestare il programma, e si vanno poi sempre più colorando giuridicamente man mano che l'organizzazione statale viene democratizzandosi, ed in particolar modo quando ci si trova di fronte a Stati retti dai principî del governo parlamentare (31).

L' efficacia del programma di partito, infatti, si presenta dapprima come avente carattere piuttosto politico che giuri-

---

(30) V. sopra, par. 3.

(31) Che i partiti politici siano uno degli elementi più importanti della vera democrazia e che perciò la loro rilevanza aumenti quanto più il principio democratico riceve applicazione, è stato ben rilevato, tra gli altri, dal KELSEN, *La démocratie - sa nature - sa valeur* (trad. francese della II ed. del 1929), Paris 1932, p. 18-19.

dico, affidata qual'è al gioco delle forze, dei sentimenti e delle reazioni, spesso imponderabili, della pubblica opinione e, specialmente, delle masse elettorali. In questo senso, può anche ritenersi che il programma abbia, per il partito cui si riferisce, un' efficacia politicamente vincolante, in quanto è stato proprio sulla base ed in ragione di quel dato programma che il partito ha potuto raccogliere il consenso dei suoi organizzati e l' adesione delle masse, sicchè l' infedeltà al programma - almeno nei suoi capisaldi fondamentali - rappresentando moralmente un vero tradimento della fiducia delle masse, può condurre a reazioni, non sempre esattamente precisabili nè calcolabili nei loro effetti in linea teorica, delle masse medesime, e, più in generale, della cosidetta pubblica opinione.

Tuttavia, non sembra possa disconoscersi, con riferimento al sistema rappresentativo parlamentare, una certa rilevanza propriamente giuridica dei programmi di partito, per il solo fatto che quel sistema si fonda sostanzialmente sulla esistenza dei partiti, l'azione dei quali viene, per conseguenza, legalizzata, almeno entro certi limiti, e utilizzata ai fini dell'ordinamento giuridico e più precisamente, ai fini della formazione della volontà dello Stato (32). Così, è principio fonda-

---

(32) L'affermazione fatta qui sopra nel testo non è, peraltro, pacifica in dottrina e, anche per questo motivo, sembra meritare quindi qualche ulteriore considerazione. Nella opinione di taluni Autori, l'esistenza di partiti politici è elemento necessario e costante dello Stato moderno (così, ad esempio, PERTICONE, *Elementi di una dottrina generale* cit. p. 198-200, dopo aver posto a p. 195, da un punto di vista essenzialmente storico-politico, la equazione Stato moderno. = Stato rappresentativo ; ed anche, sebbene meno recisamente, KELSEN, *La démocratie* cit. p. 19, affermando, con riguardo, in generale, alla democrazia moderna, che questa riposa interamente sui partiti politici, in seno ai quali si compie una parte molto importante della formazione della volontà statale, vale a dire la sua preparazione, in generale decisiva per l'orientamento ulteriore, e concludendo che la democrazia è quindi necessariamente e inevitabilmente uno Stato di partiti : *Parteienstaat* ; in senso risolutamente contrario v. invece il LIUZZI, *Il Partito Nazionale Fascista*,

mentale dello Stato a regime parlamentare che il Governo debba deliberare e svolgere il proprio indirizzo politico mantenendosi in costante intimo contatto con le idee, i sentimenti e le aspirazioni della maggioranza parlamentare e sopratutto della maggioranza della Camera elettiva: ciò significa, precisamente, che — nella pratica normale e, per così dire, fisiologica del sistema parlamentare, ossia finchè si rispetta il principio della omogeneità politica del Gabinetto (33) — il Governo è tenuto a non scostarsi, nelle grandi linee della sua azione e fuori del caso di circostanze eccezionali, dal

---

cit. p. 47 segg. Ma, prescindendo pure da tale posizione dottrinaria, la quale pecca forse alquanto di esagerazione, assai più diffuso e, com'è accennato nel testo, giustificato, può dirsi il riconoscimento della esistenza dei partiti come presupposto necessario della forma di governo parlamentare: anche qui, però, le opinioni diversificano, a seconda che la necessità della esistenza di partiti politici per aversi il sistema parlamentare sia intesa come necessità giuridica, in quanto cioè, i partiti siano preveduti e disciplinati dall' ordinamento giuridico come elementi costitutivi del sistema (ed è questa, appunto, l'opinione da noi accolta nel testo, sostenuta tra gli altri, dal KOELLREUTTER, *Die politischen Parteien in modernen Staat*, Breslau 1926 p. 62 segg. e *Der deutsche Staat als Bundesstaat und Parteienstaat*, Tübingen 1927, p. 21 segg., nonchè dal HASBACH, *Die parlamentarische Kainettsregierung*, Stuttgart und Berlin 1919, p. 19 segg.; dallo ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, Catania 1935 p. 43 segg. e 111 segg.; dal RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 91, nota 2), ovvero come un semplice presupposto di fatto (così LIUZZI, *Il Partito Nazionale Fascista*, cit. p. 48-49) o più di fatto che di diritto (così MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 156). Sulla importanza dei partiti politici nello Stato moderno rappresentativo e specialmente nel sistema parlamentare, v. anche, tra i molti, LOWELL, *Le Gouvernement de l'Angleterre*, Paris 1910, I, p. 278 segg. (accennando al Gabinetto come comitato del partito che ha la magginranza nella Camera dei Comuni); SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit. p. 247-248 (con riferimento, in generale, alle democrazie, e più in particolare al sistema della costituzione di Weimar); HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit. p. 180 segg. (considerando i partiti veri organi direttivi comuni alle assemblee e al corpo elettorale); AMOS, *La Constitution anglaise*, Paris 1935, p. 77 segg. e specialmente p. 85 (osservando che il governo di Gabinetto non è che un governo di partito); ed inoltre, con riguardo al sistema presidenziale americano, BRYCE, *Les démocraties modernes*, Paris 1924, II, p. 34 segg.; GIRAUD, *Le pouvoir exécutif* etc., cit. p. 37 segg.; etc.

(33) Per l'origine storica di tale principio, v. CROSA, *Lo Stato parlamentare* cit. p. 38-39.

programma del partito dominante che, in questo senso appunto, può dirsi che si trasformi, com'è noto e come già in precedenza si è avuto occasione di ricordare (34), da programma di partito a programma di governo. Ma anche laddove il funzionamento del sistema è meno perfetto e si produce l'uso e l'abuso dei Gabinetti di coalizione, resta sempre il vincolo rappresentato per il Gabinetto dal programma politico della maggioranza; ed è superfluo aggiungere, dopo quanto si è a suo luogo rilevato, nel par. 4 e in questo stesso paragrafo, in ordine ai concetti di programma e indirizzo politico, che non è affatto necessario che un tale programma sia esplicitamente formulato ed abbia un'esistenza, per così dire, materiale e visibile, bastando, naturalmente, una esistenza ideologica. sia pure risultante da un compromesso tra le diverse correnti politiche, e quindi i rispettivi programmi, costituenti la maggioranza.

Ora, tale principio proprio del sistema parlamentare, e pertanto anche il vincolo che, in entrambe le ipotesi qui sopra accennate, ne deriva per il Governo, dovrebbe potersi considerare, a nostro avviso, come avente carattere giuridico: vero principio costituzionale (35) degli Stati retti a governo

---

(34) Sopra, par. 4.

(35) Per un tentativo di delineare il concetto dei principî costituzionali considerati come una specie particolare del genere principî generali di diritto, v. CRISAFULLI (V.), *I principî costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Padova 1939, p. 16 segg. dell'estratto, e indicazioni bibliografiiche *ivi*. Qui è sufficiente ricordare che, nella nostra opinione, i principî costituzionali, come del resto, più largamente, gli altri principî generali di diritto, sono da considerarsi vere e proprie norme giuridiche (norme-principio), per quanto il più delle volte non esplicitamente formulate, le quali stanno alla base delle norme particolari e degli istituti del diritto positivo; e sono, cioè, diritto positivo, e non già fonti di diritto positivo, come pure è stato molto autorevolmente sostenuto: così, almeno in un primo tempo, ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. di dir. pubbl.*, 1909, I, p. 485 segg., il quale sembra poi avere modificato la propria opinione al riguardo, in conseguenza e dal punto di vista della sua nota teoria istituzionistica del diritto (svolta in *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918) parlando, anzi, qualche volta, dei principî

parlamentare. Sembra, infatti, evidente che, se il sistema parlamentare riposa, secondo l'opinione preferibile, su di un complesso - base di principî di diritto positivo, integrati da una numerosa e varia serie di regole di correttezza costituzionale [36], il

di diritto come di vere norme giuridiche (cfr. ad esempio *Costituzionale* p. 36 e 301); ed anche, sebbene con qualche incertezza, CROSA, *Osservazioni sui principî generali come fonte del diritto pubblico*, Torino 1926, *passim* e sopratutto p. 14-15 e 21. Tali principî, anche se ricevono una qualche parziale formulazione esplicita, sono, dunque, da ricercare, nella loro intera significazione, sia per successiva astrazione generalizzatrice dalle norme particolari dell'ordinamento che li presuppongono e ne rappresentano applicazione e specificazione, sia, sempre induttivamente, dalla considerazione della struttura e degli atteggiamenti concreti dell'intero ordinamento o di determinate parti e istituti di esso (in questo senso, ma affermando poi, in coerenza con le premesse della sua teoria istituzionistica, che i principî generali, così intesi, formerebbero parte di un diritto non solo non scritto, ma non volontariamente posto, ROMANO, *Costituzionale*, loco cit., e p. 253).

(36) In ordine al concetto delle regole di correttezza costituzionale *(conventions of the constitution* o *conventional law)*, v. DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, ed. franc. completata dall'A., Paris 1902, specialmente p. 18-21 e, nella dottrina italiana, il suggestivo scritto del ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale* cit. V. anche, da ultimo, l'esposizione del BISCARETTI di RUFFIA, *Le norme della correttezza costituzionale*, Milano 1939 (con larga bibliografia). Non sembra tuttavia potersi affermare che il concetto delle regole di correttezza sia ormai netto e pacifico e, tanto meno, che la distinzione tra regole di correttezza e norme giuridiche vere e proprie sia limpida e sicura. È noto, infatti, che le cosidette regole di correttezza non sono prive di una loro reale obbligatorietà, almeno nel diritto inglese, dove tale concetto è stato dapprima e più largamente sviluppato: in breve, che esse si atteggiano logicamente e si comportano praticamente, in moltissimi casi, al pari di norme giuridiche. E sarebbe interessante, quindi, tentare una classificazione delle numerose norme comunemente addotte come regole di correttezza costituzionale, delle quali le più importanti si rivelerebbero, forse, ad un esame spregiudicato ed alla stregua dei presupposti dogmatici della nostra scienza giuridica, come vere norme giuridiche, se pure caratterizzate da un'efficacia particolare. Tanto più seducente sarebbe un simile tentativo, partendo (come fa ad es. il BISCARETTI di RUFFIA *op. cit*, pag. 3) dalla concezione istituzionistica del diritto, la quale, superando i caratteri differenziali tradizionalmente propri del diritto, offre una nozione assai amplia della norma giuridica. V.. in proposito il breve ma sostanzioso accenno del ROMANO, *Costituzionale*, pag. 38, dove l'eminente giurista sembra limitare la categoria delle regole meramente di correttezza costituzionale assai più che nell'articolo sopra citato, anteriore di alcuni anni all'*Ordinamento giuridico*, in cui si ha la prima formulazione della teoria istituzionistica del diritto, rilevando che esse concernono il costume politico e determinano la condotta politica degli individui che esercitano pubblici poteri nonchè una specie di galateo, di lealtà, di cortesia, di decoro ed etichetta etc. nei confronti degti organi statali.

principio in esame, della necessaria conformità dell'indirizzo del Governo al programma politico della maggioranza parlamentare debba annoverarsi senz'altro tra i primi, perchè strettamente ed immediatamente connesso, sia sotto l'aspetto logico che sotto l'aspetto storico - politico, a quello che costituisce indubbiamente il principio centrale ed essenziale di tutto il sistema parlamentare: l'esigenza, cioè, che il Gabinetto, quale organo di mediazione, destinato ad attuare e garantire la collaborazione dei poteri legislativo ed esecutivo, goda in ogni momento la fiducia del Parlamento, in modo da potersi considerare, per lo meno da un punto di vista politico, quasi un rappresentante di esso (37). Nè manca, a ben guardare, la

---

(37) L'opinione da noi accolta nel testo è, peraltro, seriamente controversa, specialmente per quanto riguarda il governo parlamentare inglese, che è considerato dalla prevalente dottrina come interamente fondato su regole di correttezza, e non su principî di carattere giuridico: in questo senso v. ad esempio, tra i molti, HATSCHEK, *Englisches Staatsrecht*, Tübingen 1906, II ed., p. 29 segg., 36 segg. 85 segg.; DICEY, *Introduction* etc., cit. p. 18 segg; ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale* cit. p. 490-493 (ritenendo, però, che le forme di governo parlamentare importate sul continente siano, invece, rette da veri e propri principî di carattere giuridico); AMOS, *La Constitution anglaise*, cit. p. 31 segg.; HASBACH, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, cit. p. 23 segg. (distinguendo, però, la posizione del sistema inglese e quella di altri Stati a governo parlamentare); etc. Senonchè, non basta dire e ripetere che il sistema parlamentare inglese è fuori del diritto, perchè riposa interamente su regole di correttezza costituzionale: bisogna piuttosto vedere bene che cosa debba intendersi per regole di correttezza costituzionale (cfr anche, in proposito, la nota precedente) e considerare, sopratutto, se sia davvero possibile ammettere l'esistenza di un ordinamento giuridico che non disciplini affatto i rapporti reciproci degli organi costituzionali, ovvero li disciplini in modo del tutto diverso da quello in cui i rapporti medesimi si atteggiano e si svolgono poi nella realtá, e per di più, almeno nelle linee essenziali, costantemente da ormai lunghi anni (sostanzialmente conf. JELLINEK, *L'État moderne*, cit. II, p. 448, nota 1). Dice bene al riguardo il BISCARETTI di RUFFIA, *Le norme della correttezza*, cit. p. 39 segg, che quando si afferma che, nell'ordinamento costituzionale inglese, le norme convenzionali non rientrano fra le norme giuridiche, si deve tener presente la particolarissima e ristretta nozione del diritto propria di quella dottrina giuspubblicistica, per cui le norme giuridiche *(common law)* sarebbero quelle soltanto che possono trovare applicazione dovanti ai tribunali (DICEY, *Introduction* etc. cit. p. 21; v. anche BISCARETTI di RUFFIA, *op. cit.*, p. 21 segg.); il

sanzione giuridica del principio stesso, per quanto, beninteso, per questo come per molti altri simili rapporti del diritto costituzionale, di sanzione possa parlarsi soltanto in senso

---

che non impedisce dunque, a nostro avviso (*contra*, BISCARETTI di RUFFIA, *op. cit.* p. 39) di *interpretare* il concetto delle regole di correttezza della dottrina inglese alla stregua dei presupposti dogmatici e delle esigenze teoriche della nostra scienza pubblicistica. Come ha fatto, ad esempio, il RADNITZKY, *Dispositives und mittelbar geltendes Recht*, in *Archiv. f. öff. Recht*, XXI, 1907 p. 390, per il quale le norme convenzionali sarebbero da considerarsi come vere e proprie norme giuridiche, dotate di un valore e di un'efficacia sussidiaria e indiretta, nel senso che in un dato momento, *rebus sic stantibus*, sarebbe necessario osservarle per applicare la legge (v. però la critica del ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, cit. in nota 1 a p. 499); e come hanno fatto, in sostanza, almeno implicitamente, tutti coloro i qnali o riconoscono il carattere giuridico del sistema parlamentare in genere, compreso quindi quello inglese (come ad es. RANELLETTI, *Principii*, p. 207-208) o ritengono che le regole del regime parlamentare siano sorte originariamente con carattere non giuridico, ma poi le più importanti tra esse siano state legalizzate (così ad es. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit. p. 182-183) o, più semplicemente, sottopongono il sistema parlamentare inglese ad una interpretazione e ricostruzione tecnicamente giuridica (come ad es. CROSA, *Lo Stato parlamentare*, cit. p. 72 segg.). Pressochè unanime può dirsi, invece, il riconoscimento della piena giuridicità dei principî fondamentali del sistema parlamentare negli altri Paesi, in cui non ricorrono le circostanze affatto peculiari al diritto inglese: v., oltre gli scritti cit. qui sopra, DONATI, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, Milano 1910, p. 152 segg. (con l'avvertenza che, alla stregua della sua ben nota teoria della completezza di ogni ordinamento giuridico, la stessa soluzione dovrebbe logicamente valere anche per l'Inghilterra, smentendosi così, da un altro punto di vista, la contraria opinione che si è or ora ricordata) e ROMANO, *Costituzionale*, p. 191. Ma, anche con riguardo all'Inghilterra, sembra non possa disconoscersi, com'è detto qui sopra nel testo, il carattere giuridico almeno dei principî veramente essenziali e basiliari di tutto il sistema parlamentare; nè il parlare di vere norme giuridiche a proposito di congegni e rapporti così delicati e spesso quasi sfuggenti deve sembrare dar luogo al pericolo di eccessivo, arbitrario irrigidamento, giacchè è noto che nel campo del diritto costituzionale, ed in ispecie nella sfera di quei rapporti e di quei congegni, la efficacia della norma giuridica diventa naturalmente più elastica, tanto più quando si tratta di norme-principio, stante il carattere che è loro proprio di grande generalità e la stessa mancanza, il più delle volte, di una esplicita e precisa formulazione. Deve aggiungersi inoltre, salvo meglio illustrare in seguito, a suo tempo, tale concetto, che talune, ed anzi, le principalissime, di quelle norme proprie del sistema parlamentare sono *norme direttive*, dotate, cioè, di un'efficacia meramente di massima, sì da lasciare completamente intatta la necessaria duttilità del sistema. Del resto un documento ormai insigne e non facilmente superabile ne è offerto dalla finissima analisi del ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti*

larghissimo ed avendo presente che, per la natura stessa dei rapporti, la sanzione medesima va intesa con una certa insopprimibile elasticità (38): e la sanzione può ravvisarsi, precisamente, nel caso in considerazione, nell'istituto della responsabilità ministeriale nei confronti del Parlamento (39).

Da questo punto di vista, pertanto, può dirsi che il programma del partito dominante o della maggioranza parlamentare costituisce, nel sistema parlamentare, un vincolo, per quanto - come già si è avvertito - sempre generalissimo e di massima (40), dell'azione politica del Governo, e quindi, dello stesso indirizzo politico che, come si metterà meglio in rilievo nel seguito del lavoro, è di regola determinato, anche in tale sistema, dal Governo (o Gabinetto). Ed è insieme questo delicato meccanismo, che si è qui cercato di rendere sommariamente nel modo più lineare e schematico possibile, a spiegare e giustificare, in parte, la contraria diffusa opinione, per la quale, nel sistema parlamentare, sarebbe, invece, proprio il Parlamento, e per esso la Camera elettiva, a dare l'indirizzo politico dell'azione statale: perchè, evidentemente, attraverso

---

della funzione legislativa nel diritto itatiano, in *Arch. di dir. pubbl.* 1902, p. 229 segg. e 292 segg., dove la particolare, duttile efficacia di taluni principî giuridici disciplinanti i rapporti fra organi costituzionali è limpidamente messa in rilievo (v. sopratutto p. 240-241, 300 e 306 segg.).

(38) Cfr. per tutti, ROMANO, *Osservazioni preliminari* etc., cit. p. 238-239 e *passim*, e da ultimo in *Costituzionale*, p. 257-258.

(39) È la cosidetta responsabilità politica, alla quale, però, non sembra si possa correttamente disconoscere un carattere e un valore giuridico, dal momento che essa è prevista e disciplinata, anche se non esplicitamente, dall'ordinamento giuridico, costituendo anzi, com'è noto, il tratto saliente della forma di governo parlamentare (cfr. l'accenno fatto sopra, in nota 25, par. 5, a talune delle più significative definizioni del governo parlamentare). L'opinione da noi accolta è, però, controversa: *contra* ad es., tra più recenti, KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 340; conf., tra i molti, CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit. II, in nota 43 a p. 75 e in nota 54 a p. 90-92; RANELLETTI, *Principii*, p. 207 segg; SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., p. 338 segg.

(40) Per questi principî giuridici direttivi e la loro particolare efficacia, v. *infra*, capo III, par. 2.

i rapporti sopra accennati tra programma della maggioranza, programma di Governo e indirizzo politico, quest'ultimo, pur essendo, giuridicamente, deliberato dal Gabinetto, può tuttavia, da un punto di vista esclusivamente politico, farsi risalire in ultima istanza al Parlamento e, più specialmente, alla Camera elettiva.

6. — In modo del tutto diverso si pone il problema della rilevanza giuridica del programma politico nell'ordinamento oggi vigente in Italia (Stato totalitario, a partito unico). Non è possibile entrare qui in una disamina dettagliata, la quale esulerebbe manifestamente dai più ristretti limiti del presente studio, dedicato specificamente all'indirizzo politico e che soltanto in linea incidentale e per necessaria completezza ha riguardo anche al programma politico. Può tuttavia rilevarsi, molto brevemente, che nello Stato fascista il momento del programma politico presenta bensì, ma in tutt'altro senso e con tutt'altra portata, una propria distinta configurazione e rilevanza giuridica, che si accentrano e si fondano sostanzialmente sul riconoscimento di un partito unico, il Partito Nazionale Fascista, disciplinato dal diritto statale nella sua organizzazione e nella sua attività, la quale assume indubbiamente carattere funzionale rispetto allo Stato [41]. In questa stessa proposizione si contengono, però, implicitamente, le profonde differenze tra il sistema fascista ed il sistema parlamentare, in ordine al problema del programma politico. La prima, e veramente fondamentale, è che l'ordinamento dello Stato liberale, in genere, e più in particolare, dello Stato rappresentativo a governo parlamentare, al quale nel par. precedente ci siamo riferiti, permette, di regola, la esistenza

---

(41) Cfr., Romano, *Costituzionale*, p. 127.

di qualsivoglia programma politico, sia sostenuto da un partito sia, invece, formulato e fatto valere da altri gruppi sociali e persino (per lo meno in linea di ipotesi) da individui singoli [42]; mentre l'ordinamento dello Stato fascista (in quanto appunto, Stato totalitario) non riconosce la possibilità di alcun altro programma politico che non sia quello perseguito dal Partito Nazionale Fascista, il quale si pone, pertanto, con carattere di intransigenza e di totale esclusività. Questo, non soltanto in linea di fatto, bensì di diritto positivo, come si deduce da numerose disposizioni legislative [43] e risulta con-

---

(42) Accanto a tale possibilità, vi è tuttavia il caso di taluni Stati, non totalitari, nei quali è vietata l'esistenza dei partiti il cui programma sia rivolto a mutare rivoluzionariamente la forma stessa dello Stato (ad es. partito comunista). Cfr. LUCATELLO, *Profilo giuridico*, cit., p. 8 nota 2, chiamando questi ultimi, Stati a regime liberale limitato, in contrapposto a tutti gli altri (che sono ancor oggi, giova avvertire, la grandissima maggioranza), che egli chiama, invece, a regime liberale puro.

(43) Ormai tale posizione di esclusività e di intransigenza risulta esplicitamente, com'è detto nel testo, dallo stesso più recente statuto del P. N. F., dove, all'art. 11, è enunciato il principio che il P. N. F. è il partito unico del Regime. Di fatto, com'è noto, già sulla base delle disposizioni dell'art. 215 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza R. D. 6 novembre 1926, n. 1848 (oggi sostituito dal nuovo T. U. del 18 giugno 1931, n. 773) si era proveduto dai Prefetti a sciogliere tutti i partiti e le altre associazioni che svolgessero attività contraria all'ordine nazionale; e giova ricordare al riguardo che, sulla scorta della relazione ministeriale al cit. R. D. 6 novembre 1926 e secondo la dottrina dominante, per ordine nazionale s'intende quello voluto dal P. N. F., che è, cioè, conforme al programma del P. N. F. È superfluo poi ricordare le disposizioni dettate dalla legge 25 novembre 1926, n. 2008, per la difesa dello Stato (art. 4) e dal Cod. Pen. (art. 270 segg.), per il formarsi di associazioni sovversive, anarchiche o dirette " a deprimere il sentimento nazionale „. Ma quello che qui preme sopratutto rilevare, è l'importanza, ai fini dell'esclusività riconosciuta dall'ordinamento giuridico al programma del Partito Fascista, delle disposizioni legislative che pongono in una condizione di minorata capacità giuridica (agli effetti della assunzione nei pubblici impieghi e della permanenza negli stessi, dell'appartenenza alle associazioni sindacali, dell'esercizio di determinate professioni etc.) coloro che svolgono attività incompatibili con le direttive politiche del Governo. Nel senso del testo è la migliore dottrina: v., ad esempio, ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, cit. p. 116 segg. e *Il Partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, in *Riv. di dir. pubbl.* 1938, I, fasc. 2, p. 94; RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 287 segg.;

fermato da ultimo, nel modo più certo e decisivo, dallo stesso Statuto del P. N. F. approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 513, oltre che dalla recente legge di riforma della Camera del 19 gennaio 1939, n. 129, nella quale, a differenza della abrogata legge del 1928, non si rinviene comunque alcun riferimento, nè diretto nè indiretto nè puramente eventuale, ad altri partiti o raggruppamenti e tendenze di carattere politico (44).

Verificatosi, cioè, l'avvento al potere del P. N. F., il programma di esso non è divenuto soltanto, come anche nel sistema parlamentare, programma di Governo, ma ha tendenzialmente investito sin dall'inizio, e dopo una non breve nè semplice evoluzione legislativa ha finito per investire in realtà definitivamente, lo stesso Stato, ponendosi, da un lato, come unico programma politico ammesso e riconosciuto dallo Stato e, dall'altro lato, inserendosi, in taluni suoi postulati fondamentali, tra gli elementi caratteristici costitutivi della *formula politica* (45)

Id., *Il Partito Nazionale Fascista nello Stato italiano*, in *Rendiconti del R. Istituto Lomb. di Scienze e Lettere*. Milano 1938-39 LXXII, p. 7 dell'estratto; Biscaretti di Ruffia, *Lo Statuto del P. N. F. dell'anno XVI*, in *Arch. di dir. pubbl.* 1938 - III, fasc. 3 p. 604-605; Lucatello, *Profilo giuridico*, cit. p. 10-11, testo e nota 1.

(44) Deve ricordarsi, infatti, che il T. U. della legge elettorale politica del 2 settembre 1928, n. 1923, ora abrogato, prevedeva negli art. 88 e segg. la possibilità, nell'ipotesi che la lista formata dal Gran Consiglio non venisse approvata dal corpo elettorale, di altre liste di candidati presentate da tutte le associazioni ed organizzazioni con o senza personalità giuridica che contino cinquemila soci elettori; nelle quali disposizioni poteva ravvisarsi un riferimento alla esistenza, se non di veri e propri partiti politici, di enti con finalità anche politiche, ossia - quel che più interessa - alla esistenza di altri programmi politici diversi da quello del P. N. F.

(45) Per il concetto della formula politica v., in vario senso, Mosca, *Elementi di scienza politica*, Torino 1922, II, cap. III *passim* e *Teorica dei governi e governi parlamentari*, II ed. Milano 1925, p. 133 segg.; Origone, *Le leggi costituzionali*, Roma 1933, p. 22 segg. (e, concordando con la concezione di questo A., il nostro lavoro *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. di dir. pubbl.* 1937, I, p. 21 dell'estratto); Perticone, *Elementi di una dottrina generale*, cit. p. 49 segg. In sostanza, per formula politica può intendersi il presupposto politico essenziale e irriducibile di ogni costituzione, ossia quel complesso di idee, di tendenze e di principî politici che stanno alla base di un determinato Stato in quel suo con-

propria dello Stato italiano attuale in quanto Stato Fascista. Ma, prescindendo, per ora, da questo secondo punto, sul quale dovrà tornarsi in prosieguo (capo III, par. 4), preme qui rilevare come dal già detto discenda una seconda non meno importante differenza del nostro ordinamento rispetto all'ordinamento degli Stati liberali: il programma politico si è, per così dire, fissato definitivamente nei suoi capisaldi generalissimi e fondamentali, che sono nel contempo i postulati essenziali che ispirano l'azione politica del Governo, entro i quali l'indirizzo politico statale si determina e si svolge con piena indipendenza, senza lasciar posto ormai ad un'ulteriore elaborazione programmatica del Partito come fase per sè stante e giuridicamente rilevante del processo formativo della volontà dello Stato. Al contrario, il Partito, in quanto istituzione ausiliaria dello Stato, ne fiancheggia l'attività, adoperandosi, attraverso la sua vasta organizzazione capillare, a far penetrare nella coscienza delle masse la persuasione della necessità e della bontà dell'indirizzo politico adottato dal Governo e facilitandone in tal modo, con l'adesione popolare, la completa ulteriore esplicazione pratica. Ciò non significa, peraltro, che il Partito più non abbia ormai, un *suo* programma, come pure è stato, anche

---

creto modo di essere, e corrisponderebbe, quindi, sostanzialmente, al *concetto positivo* di costituzione sostenuto, com'è noto, dallo SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit. p. 20 segg. e 42 n. 9 (costituzione, cioè, come decisione politica circa l'intera unità statale in riguardo alla sua speciale forma di esistenza, ossia alla sua forma e struttura particolare). Giova, precisare, peraltro, che qui, come in seguito (v. capo III, par. 4), l'espressione formula politica è presa, non tanto con riferimento a tale concetto, in sè e per sè considerato, nella sua significazione politica, ma in senso giuridico, a indicare, in forma ellittica, ma di facile e pronta comprensione, la stessa formula politica in quanto tradotta in termini di diritto, ossia, in altre parole, quella parte della costituzione dello Stato che rappresenta la diretta e necessaria espressione giuridica della formula politica; quella cioè, che taluni (ad es., ORIGONE, *Le leggi costituzionali*, cit. p. 21 e *Costituzione* in *Nuovo Digesto Italiano* vol. IV) chiama, invece, costituzione senz'altro, distinguendola dal diritto costituzionale più largamente inteso (*contra*, CRISAFULLI (V.), *I principî costituzionali*, cit. p. 24 e richiami di dottrina *ivi*).

autorevolmente, sostenuto; (46) al contrario, esso può considerarsi il naturale depositario dei postulati programmatici fondamentali del movimento fascista, ancora recentemente riassunti e precisati in forma definitiva dallo stesso Duce nello scritto sulla dottrina del fascismo, premesso a guisa di preambolo al nuovo Statuto del Partito Nazionale Fascista (47); soltanto è vero, come si diceva, che tale programma ha carattere di grande generalità, in modo da essere suscettibile di una graduale costante evoluzione e di pronta ed elastica adattabilità alle mutevoli esigenze della vita dello Stato, pure entro i limiti costituiti dai suoi capisaldi direttivi: e siffatta opera di ulteriore elaborazione e adattamento del programma fascista sembra, appunto, che spetti ormai piuttosto ad organi dello Stato (Capo del Governo e Gran Consiglio del Fascismo) (48), che allo stesso Partito come tale, sebbene non possa disconoscersi, in linea di fatto, che esso ha esplicato tutt'ora in più di un caso un'attività essenzialmente anticipatrice rispetto a successivi indirizzi e provvedimenti statali (49). Ma, prescindendo da queste ulteriori elaborazioni programmatiche, alle quali l'ordinamento vigente non annette, in diritto, alcuna distinta rilevanza giuridica, e riferendosi invece a quello che qui soltanto interessa, ossia al programma, per così dire, iniziale e di massima, del Partito, quella fissazione e stilizza-

---

(46) Così MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 158.

(47) Circa il valore da attribuire giuridicamente a tale premessa, v. l'accenno del BISCARETTI di RUFFIA, *Lo Statuto del P. N. F.*, cit. pag. 557, nota 1.

(48) Induce a ritenere l'opinione accennata nel testo il rilievo della rigorosa subordinazione del Partito allo Stato, ormai stabilita dal diritto vigente, e delle disposizioni del nuovo Statuto del P. N. F., in forza delle quali il Partito esplica la sua attività sotto la guida del Duce e questi non è più compreso tra i gerarchi del Partito, ma posto, invece, al di fuori e al di sopra di esso.

(49) Si ricorda, ad esempio, la presa di posizione del Partito nei riguardi del problema della razza, prima ancora che il Gran Consiglio avesse adottato le ben note deliberazioni in proposito.

zione di esso, alla quale si è ora fatto cenno, trae seco una ultima notevole conseguenza, la quale rappresenta anche, nello stesso tempo, un'ulteriore ragione di sostanziale diversità rispetto ad altri tipi di ordinamento. Vale a dire, che il programma del Partito Fascista, così inteso nelle sue linee fondamentali generalissime, si pone, sia per quella parte che è stata assunta oramai nella formula politica dello Stato italiano, sia anche per quell'altra parte riguardo alla quale siffatta costituzionalizzazione non è ancora avvenuta, come vincolo e limite di massima dell'intera vita dello Stato e quindi anche dell'azione e dell'indirizzo politico di ogni eventuale Governo futuro, realizzandosi così, almeno in una certa misura, la naturale pretesa, che è al fondo di ogni partito, ma con particolare energia nel Partito Fascista, di dare con la propria dottrina la definitiva e insuperabile soluzione ai problemi della vita dello Stato. Che tale vincolo esista, non vi è dubbio; che esso abbia carattere giuridico, rappresentando un vero e proprio principio costituzionale direttivo (50) dell'ordinamento vigente, sembra debba ritenersi, dopo quanto si è in precedenza osservato in merito alla singolarissima posizione giuridicamente assunta dal programma del Partito nello Stato italiano (51). In particolare, tale conseguenza si deduce dal rilievo dell'assoluta esclusività riconosciuta, come si è accennato, dal diritto positivo al Partito Nazionale Fascista ed al suo programma, per modo da non essere legalmente ammissibile qualsiasi diverso programma politico, e risulta confermata anche dalla considerazione della qualità di Ministro Segretario di Stato, attribuita istituzionalmente al Segretario del P. N. F. dal decreto-legge 11 gennaio 1937, n. 4, il cui significato ultimo e sostanziale si concreta, a ben guardare, nella rigorosa preordina-

(50) V. sopra, par. 5, testo e nota 40, e specialmente *infra*, capo III par. 2.
(51) V. sopra, in questo stesso par., p. 64-65.

zione di un elemento fisso, mutabile in quanto individuo ma ineliminabile in quanto organo del Partito, di qualsiasi eventuale futura compagine ministeriale (52).

Naturalmente, però, si tratta di un vincolo essenzialmente di massima, direttivo, cioè, non rigorosamente formulato e strettamente cogente, da intendersi, quindi, con una certa insopprimibile elasticità. Di questi principî direttivi dovremo occuparci ancora, con qualche maggiore diffusione, nel capitolo seguente, ma intanto è bene insistere sin d'ora sul loro carattere elastico e di massima. Vi è infatti, come ad altro proposito, ma con riferimento alla stessa cerchia di rapporti, autorevolmente è stato detto dal Romano (53), il limite del limite: nel caso in esame, rappresentato dal potere discrezionale demandato al Re quale supremo organo dello Stato, chiamato ad interpretarne gli interessi fondamentali sul piano della continuità storica (54), di scelta e di revoca del Capo del Governo, potere che - come si vedrà a suo luogo - se, di regola è, appunto, limitato dai postulati del programma del Partito, potrebbe anche, eventualmente, trascenderli, quando, per sopravvenute circostanze, la Corona li reputasse non più rispondenti ai reali interessi dello Stato ed ai bisogni ed alle aspirazioni della nazione. Senza dire, poi, che, in linea di fatto, il vincolo rappresentato dai principî programmatici fascisti non è così intenso come potrebbe a tutta prima sembra-

---

(52) Cfr., in ordine alla figura giuridica del Ministro Segretario del Partito, CRISAFULLI (V.) in *Riv. di dir. pubbl.* 1937 fasc. 2 p. 104 segg.

(53) In *Osservazioni preliminari*, etc. cit. p. 241, a proposito dei limiti giuridici della funzione legislativa, rilevando acutamente che la elasticità propria di tali limiti " deriva, non da deficiente giuridicità de' limiti medesimi ... ma dalla loro medesima natura e dal fine cui servono. C'è una specie di limite del limite, nel senso che la sospensione, la modificazione, l'abolizione di quest'ultimo è sempre possibile, per opera degli organi che pur debbono ottemperarvi finchè non sia necessario sospenderli, modificarli, abolirli. „

(54) MORTATI, *L'ordinamento del Governo* cit. pag. 75 segg.

re, stante la grande generalità e sobrietà dei principî medesimi, sicchè l'indirizzo politico legittimamente determinato da un qualunque Governo potrebbe facilmente acquistare o mantenere una larghissima autonomia sostanziale, influendo anzi a sua volta, attraverso la subordinazione del Partito allo Stato, stabilita dell'ordinamento vigente, sull'azione di quello e, attraverso la prassi e l'interpretazione, sullo stesso contenuto politico del suo programma iniziale.

CAPO III.

NATURA ED EFFICACIA GIURIDICA DELL' INDIRIZZO POLITICO

1. Considerazioni introduttive. Rilevanza giuridica dell'indirizzo politico negli Stati moderni. — 2. In particolare: sua efficacia giuridica; indirizzo politico e organi costituzionali. — 3. Segue: indirizzo politico e organi non costituzionali, in ispecie esecutivi. — 4. Limiti giuridici dell'indirizzo politico: principio della necessaria conformità al pubblico interesse e sue guarentigie costituzionali. Altri limiti: indirizzo politico e formula politica. — 5. Organi competenti a determinare l'indirizzo politico nei principali tipi di ordinamento (governo costituzionale puro; *Führerstaat*; sistema parlamentare). — 6. Segue: in particolare, nello Stato fascista. — 7. Cenno di taluni problemi relativi all'indirizzo politico nello Stato fascista: A) natura della partecipazione del Gran Consiglio alla determinazione dell'indirizzo politico; B) rapporti tra Capo del Governo e Corona; C) efficacia dell'indirizzo politico rispetto agli altri organi; posizione giuridica dei ministri. — 8. Posizione del problema della natura sostanziale dell'indirizzo politico. Indirizzo politico e funzioni dello Stato. — 9. In particolare, indirizzo politico e funzione legislativa. — 10. Natura intrinsecamente tecnica, e più propriamente, politica dell'attività d'indirizzo politico.

1. — Nel capitolo precedente si è cercato di porre in rilievo come, tanto il programma, che l'indirizzo politico appartengano ad una fase essenzialmente interna, preparatoria e dinamica della vita statale: abbiamo parlato al riguardo, con particolare riferimento all'indirizzo vero e proprio, di momento prelegislativo, per metterne in risalto l'anteriorità, almeno logica, rispetto alla stessa legislazione; e l'espressione può mantenersi, purchè sia ben chiaro che essa è stata adottata sul presupposto che la legislazione costituisca, secondo l'opinione più diffusa, la funzione prima e, per così dire, iniziale dello Stato, di guisa che l'affermare il carattere prelegislativo dell'attività di programma e indirizzo politico significa anche, necessariamente, riconoscerne *a fortiori* l'anteriorità logica rispetto ad ogni altra funzione dello Stato medesimo.

È in questa fase che si compie la mediazione suprema tra politica e diritto: scelta delle finalità politiche da raggiungere e conseguente loro assunzione tra i compiti concreti dello Stato, quale fine e contenuto specifico dell'attività legislativa ed esecutiva dello Stato medesimo ed, in conseguenza, anche fondamento ultimo e giustificazione teleologica delle norme e degli istituti dello stesso diritto positivo.

Si è parlato da taluno, al riguardo, di fase pregiuridica o metagiuridica: il momento della scelta e della determinazione dei fini dello Stato in un dato periodo storico starebbe, cioè, al di là dei limiti segnati dall'ordinamento giuridico costituito e sfuggirebbe, quindi, alla possibilità di una indagine e di una sistemazione teorica giuridiche (1).

Ora, si è già visto sopra, bensì (capo II, par. 3) che non in tutti gli ordinamenti statali tale momento presenta in pari misura una propria distinta rilevanza giuridica, ma abbiamo anche aggiunto, e ripetutamente vi si è insistito, che, da un punto di vista logico, esso deve considerarsi necessariamente inerente ad ogni ordinamento, sia pure che, in ipotesi, le norme di questo non ne riconoscano in alcun modo la presenza e lo identifichino magari, addirittura, con il momento propriamente legislativo. Anzi, si è rilevato in quella occasione che quest'ultima ipotesi, di una totale identificazione dell'attività di indirizzo con quella legislativa, a parte sempre la possibilità logica di distinguere egualmente, in linea di pura teoria, l'uno dall'altro momento (2), deve considerarsi una ipotesi-limite, senza preciso riscontro con la realtà; almeno, con la realtà degli Stati moderni. Man mano, infatti, che la struttura dello Stato si accresce e si complica, tanto più riesce possibile, ed anzi necessario, scomporne il processo formativo del volere in diversi momenti

---

(1) Così Bonaudi, *Principii*, cit. p. 361 e 375-376.

(2) Per la quale v. sopra, capo II par. 3.

distinti, e tanto più questi singoli momenti divengono, in tutto o in parte, giuridicamente rilevanti alla stregua dell'ordinamento dello Stato medesimo [3].

Ecco perchè tutta questa fase della vita dello Stato — importantissima, giacchè ne dipendono in sostanza le sorti politiche, militari, economiche dello Stato — non può considerarsi senz'altro un semplice presupposto non giuridico dell'attività giuridica dello Stato, non può, cioè, relegarsi in blocco, puramente e semplicemente, nel limbo del metagiuridico o del pregiuridico che dir si voglia. Potrà soltanto variarne, nei diversi ordinamenti, il raggio della rilevanza giuridica, a secondo che taluni momenti vi rientrino, in tutto o in parte, o ne restino invece al di fuori; così ad esempio, si è già osservato in precedenza, come il programma politico, in senso proprio, (il momento, cioè, della semplice ideazione, del disegno generico ed astratto) possa non essere giuridicamente disciplinato in sè e per sè, anche in ordinamenti evoluti, che pure riconoscono e disciplinano l'indirizzo vero e proprio [4]. Ma lasciando ora il programma, in ordine

---

(3) Per la complessità del processo formativo della volontà statale, risultante, nello Stato moderno, da una sempre maggiore specificazione di attività tra organi e gruppi di organi diversi, attraverso molteplici stadi, preparatori, di decisione e di controllo, v. gli accenni da noi fatti in *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi*, cit. p. 103 e 108-109. La distinzione che in tale studio si era tentata, entro la complessità della vita statale, tra atti propri dei singoli organi, non riferibili in sè e per sè allo Stato nella sua unità, e atti immediatamente propri, invece, dello Stato medesimo, trova conferma nella considerazione dell'attività di indirizzo politico, specialmente nel caso (accennato sopra, nel capo II par. 3; cfr. anche in questo stesso capo III, par. 5) in cui alla formazione dell'indirizzo concorrono, direttamente o indirettamente, con maggiore o minore efficacia, organi distinti (ad es. organi parlamentari e Governo).

(4) V. sopra, capo II, par. 3. Così, ad esempio, nello Stato assoluto non può parlarsi di un momento programmatico come fase giuridicamente distinta dall'indirizzo politico vero e proprio; così pure, sembra debba ritenersi, almeno di regola, con riguardo all'ordinamento della monarchia costituzionale pura, giacchè in essa o non esistono veri partiti politici o, se esistono, la loro attività resta meramente di fatto, non viene, cioè, assunta e legalizzata dall'ordinamento come

al quale sono sufficienti le considerazioni a suo luogo prospettate, e ponendoci invece esclusivamente di fronte all'indirizzo politico, può affermarsi, in generale, che l'ordinamento degli Stati moderni, di regola, lo riconosce e disciplina, non importa se implicitamente, almeno in taluni aspetti ed effetti essenziali e più significativi.

2. — Al riguardo, è già stato efficacemente rilevato - sebbene al più largo intento di dimostrare il carattere giuridico della cosidetta funzione di governo, considerata come una quarta distinta funzione (5) - come, stante la complessità dell'organizzazione statale, ed in ispecie la pluralità degli organi costituzionali propria dello Stato moderno, la determinazione dell'indirizzo politico debba essere accompagnata da una serie di poteri che permettano agli organi cui spetta dare l'indirizzo di ottenerne poi realmente il rispetto e l'attuazione da parte di tutti gli altri organi, promuovendone in tal modo l'effettiva realizzazione. Si può adesso aggiungere, in questo medesimo ordine di idee, ma dal nostro particolare punto di vista, che l'esercizio di tali poteri dà precisamente luogo, di regola, a quegli atti di iniziativa, di impulso, di coordinamento, etc., dei quali si è più volte fatto cenno nelle pagine precedenti (6). Così, per richiamare qualche esempio tratto dal diritto nostro vigente, il potere di convocazione delle Camere, l'iniziativa governativa delle leggi, il potere di provvedere con decreto-legge se le Commissioni parlamentari non esauriscano l'esame

---

elemento del processo formativo della volontà dello Stato (v. sopra, capo II, par. 5, testo e nota 32) e il programma politico, in senso proprio, è formato dallo stesso organo supremo, cui spetta determinare l'indirizzo politico, per modo che si confonde praticamente con questo, senza avere una propria rilevanza giuridica per sè stante. Per il diritto italiano vigente, cfr. sopra, capo II, par. 6.

(5) Cfr. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 10-11.

(6) Sopra, capo I par. 3, testo e nota 15.

dei disegni di legge nel termine stabilito, il potere del Capo del Governo di dare o negare il consenso alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere, quello del Re di rifiutare la sanzione a un disegno di legge, la responsabilità dei Ministri nei confronti della Corona e dello stesso Capo del Governo, costituiscono altrettanti mezzi, apprestati e disciplinati dall'ordinamento giuridico, per ottenere l'effettivo adempimento dell'indirizzo politico in precedenza deliberato dal Capo del Governo, con l'eventuale concorso del Gran Consiglio del Fascismo (7), e danno per l'appunto luogo, nel loro esercizio, a taluni tra i più importanti degli atti generalmente considerati politici o di governo dalla comune dottrina.

Ma, quel che ora qui maggiormente interessa, tutto questo significa, precisamente, che l'indirizzo politico possiede una certa efficacia giuridica, più o meno intensa, a seconda dei casi, in quanto, cioè, l'ordinamento giuridico vuole mantenuta e rispettata l'unità di direttiva dell'azione dello Stato in ogni campo e intende perciò — con diversi mezzi, con maggiore o minor rigore, più o meno efficacemente, non importa — a promuovere e facilitare la realizzazione effettiva dell'indirizzo politico determinato dagli organi competenti, ad opera di tutti gli altri organi dello Stato medesimo.

In generale e prescindendo qui, per brevità, dalle pur notevoli differenze tra i diversi tipi di ordinamento, sembra potersi affermare l'esistenza in ogni Stato moderno di un principio generale di diritto, prescrivente agli organi costituzionali di collaborare all'attuazione dell'indirizzo politico che sia stato legittimamente adottato. Si tratta, generalmente, anche in questo caso, come già nell'altro, a suo tempo ricordato (8), del

---

(7) Cfr., in ordine alla competenza a determinare l'indirizzo politico nel nostro ordinamento, *infra* par. 6 e, quanto alla natura giuridica della partecipazione del Gran Consiglio del Fascismo, par. 7 lett. A).

(8) Sopra, capo II par. 5 e par. 6.

programma politico, di un principio essenzialmente direttivo, ossia dotato, in sè e per sè (9), di un' efficacia, per così dire, di massima, di guisa che gli organi costituzionali non può dirsi ne siano rigidamente vincolati, ma sono piuttosto tenuti ad uniformarvisi, nell' esercizio delle rispettive attribuzioni, salva sempre la loro libertà di apprezzamento delle diverse possibili situazioni di fatto in relazione alle esigenze del pubblico interesse. Se così non fosse, e si avesse, invece, un vero e proprio obbligo giuridico rigido e preciso degli organi costituzionali di attuare in ogni caso l' indirizzo politico, sarebbe quasi certamente compromessa quella autonomia sostanziale che si ritiene generalmente propria ed essenziale degli organi medesimi (10). Questi, viceversa, rimangono per-

---

(9) Come si vedrà meglio più oltre, nel par. seguente, il principio cui si accenna nel testo è infatti integrato, poi, da altri, disciplinanti l'efficacia dell' indirizzo politico nei confronti degli organi non costituzionali dello Stato e dotati, di regola, di una ben diversa, più stretta e cogente, obbligatorietà.

(10) Per la indipendenza sostanziale degli organi costituzionali (da taluni detti anche organi immediati o, a nostro avviso meno esattamente, organi sovrani) v., ad esempio, nella vasta letteratura sull'argomento: Jellinek, *L'État moderne et son droit*, cit. II p. 232 segg.; Romano, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo 1898 e *Costituzionale*, p. 108; Ranelletti, *Principii*, p. 195 segg. e *Istituzioni*, p. 36, 38 nota 2 e 186; Arangio-Ruiz, *Istituzioni*, cit. p. 271 segg; Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 303; Crosa, *Diritto costituzionale*, cit. p. 157; etc. Ed. è superfluo ricordare al riguardo come l'indipendenza nei confronti di ogni altro organo non sia presentata in dottrina quale unico elemento essenziale degli organi costituzionali, che vengono altresì caratterizzati, generalmente, in base alla loro derivazione diretta ed immediata dalla costituzione, per modo che dalla loro presenza dipenda necessariamente quella data forma e struttura dello Stato. Rimane dubbio, però, quale sia il rapporto che unisce l'uno all'altro carattere attribuito agli organi costituzionali, perchè, di regola, gli A. non vi si soffermano di proposito, presentando, il più delle volte, i due caratteri come distinti, sebbene complementari. Ma, prescindendo da un'analisi di questo punto, e di altri connessi, preme qui sopratutto rilevare che, nella opinione più moderna ed autorevole, l'indipendenza degli organi costituzionali non altro significa, essenzialmente, che il contrario della subordinazione e si riferisce quindi, prevalentemente o addirittura esclusivamente, al contenuto della determinazione di volontà degli organi stessi: i quali sono, cioè, liberi di autodeterminarsi nell'uno o nell'altro senso e sottratti ad ogni possibilità

fettamente liberi quanto al contenuto delle loro manifestazioni di volontà, pur essendo condizionati dall' indirizzo politico, nel senso che non possono comunque prescinderne, ed anzi debbono, di regola, realizzarlo, salvo che eccezionali circostanze di fatto o una diversa valutazione delle reali esigenze del pubblico interesse non li inducano a discostarsene, più o meno profondamente, o addirittura a contraddirlo (11). Qualora, poi, ciò

---

di comando da parte di chicchessia. Ciò non esclude, si aggiunge, che l'ordinamento giuridico possa, ad esempio, subordinare la validità della volontà manifestata da un organo costituzionale al concorso della volontà di uno o più altri ovvero limitarne o condizionarne in varie guise la facoltà di iniziativa. Ora, così inteso, il concetto della indipendenza degli organi costituzionali non sembra meritare le critiche che da taluni A. gli vengono rivolte, configurandosi logica conseguenza dei principî fondamentali di struttura dello Stato di diritto, ed in particolare, del principio, rettamente interpretato, della divisione dei poteri, perchè è appunto attraverso la coesistenza di una pluralità di organi, egualmente partecipi della sovranità e ciascuno dei quali è perciò libero nel contenuto delle sue determinazioni di volontà, che si realizza la sottoposizione dello Stato al diritto e, quindi, il principio della legalità dell'azione statale.

(11) L'esigenza di conciliare l'autonomia sostanziale degli organi costituzionali con la preminenza, non soltanto di fatto o politica, ma propriamente giuridica, dell'organo competente a dare l'indirizzo, conseguenza della particolare forza vincolante attribuita all'indirizzo stesso, non era sfuggita al MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 22 e al DE FRANCESCO, *Il Governo fascista* etc. cit., p. 4, sebbene però, le spiegazioni offerte non appaiano del tutto soddisfacenti. Il MORTATI, infatti, in coerenza con le premesse della sua concezione che identifica esplicitamente organo di indirizzo e organo supremo, osserva bensì che la preminenza di tale organo non agisce direttamente imponendo alle manifestazioni di volontà degli altri organi costituzionali un determinato contenuto, nè sostituendosi alla loro competenza, " ma opera invece sia come condizione iniziale dell'attività degli altri organi, attraverso il controllo dell'iniziativa di cui essi siano in possesso, sia come condizione finale, a cui è subordinata la produttività di effetti giuridici verso l'esterno degli atti da loro emessi „ . . . : il che è senza dubbio verissimo, ma non sufficiente, perchè non dà ragione dell'esistenza o meno di un principio giuridico attribuente efficacia all'indirizzo politico, legittimamente determinato dagli organi competenti, nei confronti degli altri organi costituzionali, e, sopratutto, non chiarisce quale sia la natura di questa efficacia ed in quale rapporto essa stia con l'autonomia degli organi medesimi. Il DE FRANCESCO, a sua volta, si limita alla semplice affermazione, esattissima, ma non dimostrata, che " ferme le esigenze di quel dato indirizzo generale politico, il quale, una volta segnato dall'organo competente, vincola gli altri organi costituzionali e ne orienta l'azione,

si abbia a verificare, tre ipotesi sono ulteriormente possibili (e sempre, beninteso, ponendoci da un punto di vista generale e schematico). O, infatti, l'organo dal quale l'indirizzo promana riesce, valendosi dei mezzi precisamente a tale scopo apprestatigli dall'ordinamento (e diversi, come già si è premesso per accenno, da una ad altra forma di organizzazione statale), ad imporre in definitiva o ad ottenere egualmente la realizzazione dell'indirizzo così come precedentemente adottato; o invece, quando si tratti, specialmente, di deviazioni non

---

gli organi stessi si mantengono indipendenti nell'esercizio della propria funzione, nei limiti richiesti bene inteso, dall'indirizzo medesimo „. È necessario aggiungere, inoltre, per maggior precisione, che la posizione degli organi costituzionali nei confronti dell'indirizzo politico varia dall'uno all'altro tipo di Stato, e ancora dall'uno all'altro ordinamento positivo: così, come già si è accennato in precedenza - v. anche in seguito par. 7, lett. C) - massima è l'efficacia attribuita all'indirizzo politico dall'ordinamento dello Stato fascista, nel quale pertanto la sfera di autonomia sostanziale degli altri organi costituzionali risulta notevolmente ridotta e limitata, ma non per questo, com'è detto nel testo, può considerarsi soppressa. Anche nella forma di governo costituzionale puro, l'efficacia dell'indirizzo politico e la rispettiva subordinazione degli organi costituzionali è spiccatissima, essendo lo stesso Capo dello Stato a determinare, con la collaborazione di uno o più ministri, responsabili esclusivamente nei suoi confronti, l'indirizzo generale politico, che attua poi, incondizionatamente, in seno al potere esecutivo e, sotto la condizione del consenso delle Camere, nell'esercizio della funzione legislativa: con l'avvertenza, però, che il potere di scioglimento delle Camere, agisce qui come mezzo per assicurare egualmente, sia pure in modo indiretto, il pieno adempimento dell'indirizzo medesimo anche nella legislazione. Tuttavia, non è possibile ravvisare un accostamento, su questo punto, tra l'ordinamento dello Stato fascista e quello dello Stato a governo costituzionale puro, perchè, nel primo, permane la possibilità di un controllo sulla convenienza dell'indirizzo in atto e quindi, in ultima istanza, di una crisi e di un intervento risolutivo dell'organo supremo; mentre, nel secondo, tale possibilità è naturalmente esclusa, per effetto della coincidenza in esso stabilita tra organo di indirizzo e organo supremo. Negli Stati a governo parlamentare, invece, più largo margine è riservato, di regola, all'apprezzamento dei singoli organi costituzionali, con la conseguente possibilità di crisi anche frequenti e di successivi controlli e appelli al corpo elettorale. Ma, soprattutto, giova ricordare che qui, accanto e più dei principî giuridici, agiscono forze politiche e sociali, ed in particolare quelle del costume politico, integrando, rafforzando o temperando il rigore del diritto positivo e facilitandone la pratica osservanza.

essenziali o di dettaglio, l'organo stesso ritiene di dovere e potere modificare il proprio indirizzo nel senso voluto dagli organi dissidenti o recalcitranti; o, infine, permanendo il conflitto, si manifesta la crisi, preveduta e voluta, a ben guardare, dallo stesso ordinamento, come *ultima ratio* e mezzo decisivo di accertamento della reale bontà, opportunità etc. (sempre in rapporto all'interesse supremo dello Stato nella sua continuità storica) dell' indirizzo politico in atto, ed attraverso di essa si vedrà allora in definitiva o trionfare il precedente indirizzo politico ovvero prevalere e sostituirsene uno nuovo, diverso, espressione di un diverso orientamento politico personale o, più spesso, (come nel regime parlamentare) di un diverso programma di partito [12] [13].

---

(12) Per l'avvicendamento dei partiti politici al governo proprio di quel sistema, cfr. sopra, capo II, par. 5.

(13) Quanto è detto qui sopra nel testo si riferisce, evidentemente, allo Stato moderno, in quanto Stato di diritto o, come anche si dice, Stato costituzionale o a governo costituzionale (così, ad es., ROMANO, *Costituzionale*, p. 100), caratterizzato da una pluralità di organi costituzionali, tra i quali è ripartito istituzionalmente l'esercizio della sovranità e che pertanto, essendo reciprocamente indipendenti per quel che attiene al contenuto delle loro determinazioni di volontà, si limitano a vicenda (cfr. sopra, nota 10). Ed è superfluo aggiungere che, qualora si preferisca, invece, distinguere Stato moderno e Stato di diritto, considerando il primo un concetto più vasto e comprensivo, presupposto di quello dello Stato di diritto (così, ad es. CROSA, *Sulla teoria delle forme di Stato*, in *Riv. Internaz. di Fil. del Dir.* 1931, p. 34 segg.; *Il principio della sovranità dello Stato nel diritto italiano*, in *Arch. giur.* 1933 CIX, fasc. II, p. 17 segg.; *Diritto costituzionale*, cit. p. 53 segg.), le considerazioni contenute nel testo dovrebbero venire riferite propriamente soltanto a quest'ultimo. Non occorre, perciò, soffermarsi a dimostrare perchè quelle considerazioni non riguardino punto lo Stato assoluto, dove, essendovi un solo organo sovrano, la volontà di questo obbliga incondizionatamente tutti gli altri organi. Senza voler risolvere, incidentalmente, in questa nota il delicato problema, se la Germania attuale sia da ritenersi o meno uno Stato di diritto, sembra potersi aggiungere, tuttavia, che le considerazioni stesse non si applicano nemmeno al *Führerstaat* germanico, nel quale l'indirizzo politico tracciato dal *Führer* obbliga strettamente tutti gli altri organi dello Stato e pel quale, pertanto, non avrebbe senso parlare, come si parla nel testo, di principio meramente direttivo.

Tutto considerato, perciò, quel principio generale direttivo, attribuente efficacia giuridica all' indirizzo politico nei confronti degli organi costituzionali, si traduce bensì in un vero e proprio obbligo giuridico di questi, non però nell'obbligo rigido e preciso di uniformarsi sempre strettamente all' indirizzo politico in atto, ma in quello, piuttosto, di non scostarsene senza una vera necessità (14), la quale, naturalmente, non può riferirsi che al supremo interesse dello Stato. Nè l'obbligo si dissolve e svuota di reale contenuto per essere rimessa la valutazione concreta di tale necessità agli stessi organi obbligati: non può, infatti, ravvisarsi qui certamente un abbandono al mero arbitrio dell'obbligato, anzitutto per la stessa particolare natura di questo, trattandosi di organi dello Stato, e di organi costituzionali, per di più, e poi perchè sussiste tuttavia, come si è veduto, la possibilità di un controllo ulteriore sull' apprezzamento che gli organi medesimi abbiano fatto dell' interesse statale e della necessità di allontanarsi, in tutto o in parte, da un determinato indirizzo politico (15).

---

(14) Più amplio è il concetto delle norme giuridiche direttive formulato dal ROMANO, *Costituzionale*, pag. 257 (leggi direttive contenenti consigli, istruzioni, precetti tecnici, ammonimenti, promesse, programmi: in altri termini, norme che non sono in sè e per sè obbligatorie, sebbene ad esse si accompagni "... come elemento aggiunto l'obbligo, non di osservarle, ma di tenerle presenti e di non discostarsene senza un motivo plausibile „); conf. ZANOBINI *Diritto amministrativo*, cit. I, p. 93. La più larga concezione del ROMANO sembra diretta conseguenza dei presupposti generali della sua dottrina del diritto, alla stregua dei quali - com'é notissimo - il diritto non sarebbe tutto e sempre volontario nè la legge in senso sostanziale sempre imperativa. Ma, anche non seguendo tale concezione, resta sempre fondamentale il rilievo della esistenza di norme giuridiche direttive, nel senso di norme giuridiche aventi un'obbligatorietà di massima, le quali, cioè, debbono essere tenute presenti e rispettate fino a che non sia necessario scostarsene. Cfr. anche, in proposito, le sottili considerazioni dello stesso ROMANO in *Osservazioni preliminari* etc., cit. p. 241-242, 307 e *passim* (con riferimento ai limiti giuridici della funzione legislativa nel diritto italiano).

(15) Ciò va detto, naturalmente, con speciale riguardo a quegli Stati nei quali l'organo competente alla determinazione dell'indirizzo politico è distinto dall'organo supremo, inteso come quello che esprime la volontà ultima e decisiva

Sicchè, in conclusione, quel principio generale direttivo deve intendersi come imponente agli organi costituzionali un obbligo, condizionato però ad un elemento, la cui valutazione, discrezionale, ma non arbitraria, è rimessa agli organi stessi: l'obbligo, precisamente, di uniformarsi all'indirizzo politico stabilito dagli organi competenti, alla condizione, però, che tale indirizzo sia da essi reputato davvero rispondente al pubblico interesse.

Che un tale principio generale esista in ogni Stato moderno, quali che ne siano poi i concreti atteggiamenti, per così dire, strumentali e le applicazioni particolari, è superfluo dimostrare, dopo tutto quello che si è venuto dicendo sin qui intorno alla necessaria unità di direttiva politica dell'azione statale e alla distinta configurazione e rilevanza giuridica che il momento della determinazione dell'indirizzo politico assume, di regola, nell'ordinamento, più complesso ed evoluto, dello Stato moderno (16). Che esso sia propriamente giuridico,

---

dello Stato (come, ad esempio, la Corona, in Italia, e il corpo elettorale, negli Stati e governo parlamentare: su questo punto cfr. più ampliamente in seguito, par. 5, testo e nota 36). Dei sistemi fondati, invece, sulla identità dell'organo di indirizzo e dell'organo supremo, giova distinguere, prescindendo dalla figura dello Stato assoluto (per la quale v. sopra, nota 13), quello monarchico costituzionale puro (nel quale, pur essendo gli organi parlamentari organi costituzionali e quindi non rigorosamente obbligati, secondo le considerazioni qui sopra accennate, ad uniformare il contenuto delle loro attività all'indirizzo politico del Monarca, tuttavia questi può - di regola - perseguire egualmente il proprio indirizzo anche in caso di dissenso con il Parlamento, ricorrendo allo scioglimento delle Camere come mezzo per ottenere dal popolo la formazione di nuove Camere aderenti alla volontà regia: cfr. anche sopra, nota 11 e, in dottrina, tra i molti, DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri*, cit. p. 10-11 e, a titolo di esempio, per l'esposizione del sistema vigente nell'Impero germanico in base alla costituzione monarchica del 1871, lo stesso DONATI, *La costituzione dell'Impero germanico*, cit. p. 1 segg.) e l'attuale sistema germanico (nel quale, giusta i brevi cenni fatti sopra, in nota 12, sembra debba considerarsi addirittura esclusa, in diritto, la possibilità di una opposizione all'indirizzo politico deliberato dal *Führer*, da parte di un qualsiasi altro organo statale).

(16) Sopra, capo II, par. 5.

e non - come potrebbe da taluno pensarsi - semplice regola di correttezza costituzionale [17], sembra del pari incontestabile, quando si rifletta, anzitutto, che si tratta di un principio veramente fondamentale, una delle chiavi di volta dell'ordinamento degli Stati moderni, espressione e corollario diretto delle esigenze unitarie della vita e dell'azione statale e, quindi, necessario complemento e correttivo dell'altro principio, certamente giuridico, ed in particolare, costituzionale, detto della divisione dei poteri. E, come già si è avuto occasione di osservare in precedenza, con riguardo al governo parlamentare ed a proposito dei rapporti tra programma e indirizzo (v. sopra, capo II, par. 5.) potranno essere semplici regole di correttezza costituzionale quelle sussidiarie e integratrici, che adempiono, insomma, un ruolo secondario e comunque non essenziale in ogni data forma di organizzazione statale, ma non certamente i principî primi, quelli che ne formano e sostengono la stessa base e i pilastri fondamentali. Ma la giuridicità del principio direttivo attribuente efficacia giuridica all'indirizzo politico nei confronti degli organi costituzionali, risulta anche dimostrata sotto altri punti di vista, ai quali ci si limita qui a fare rapidissimo accenno. Tale principio presenta, infatti, a ben guardare, tutti i caratteri essenziali della norma giuridica, sia che questi si facciano consistere, secondo una diffusa dottrina, nella bilateralità [18], per-

---

(17) Per il concetto delle regole di correttezza costituzionale e un sommario cenno a talune delle numerose e difficili questioni cui esso dà luogo in dottrina, v. sopra, capo II, par. 5, testo e nota 36.

(18) Cfr. per tutti, Del Vecchio, *Il concetto del diritto*, II ed. Bologna 1912, p. 62 segg. e, da ultimo, *Lezioni di filosofia del diritto*, III ed. Roma 1936, p. 193 segg.; Cesarini - Sforza, *Teoria generale del diritto*, cit. p. 46 segg. A tale concezione, largamente diffusa non soltanto tra i filosofi del diritto, ma anche tra i giuristi, abbiamo ritenuto fare adesione, pur con alcune riserve di carattere più strettamente filosofico, che qui non interessano, nello scritto *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma 1935 *passim* e specialmente pag. 41 segg.

chè evidentemente da esso nascono obblighi e pretese rispettive (degli organi tenuti a seguire l'indirizzo, cioè, e di quelli competenti a dare l'indirizzo [19]); sia che si voglia qualificare, invece, la norma giuridica valendosi del criterio della coattività [20], poichè una certa coattività, intesa naturalmente con qualche larghezza ed elasticità, come di regola nei rapporti di diritto costituzionale, è senza dubbio inerente al principio medesimo, come appare del resto dai rilievi in proposito sin qui accennati; sia, infine, che con una opinione non molto ripetuta, sebbene assai autorevole, il concetto della norma giuridica si riporti a quello di norma istituzionale [21], perchè il carattere essenzialmente istituzionale del principio in parola è addirittura evidente dopo il già detto, senza bisogno di ulteriori argomentazioni.

3. — Diversa, e può dirsi fin d'ora, maggiore, è l'efficacia giuridica dell'indirizzo politico rispetto agli altri organi non costituzionali, ed in particolare - poichè, esclusi in ogni caso, per le ragioni a suo tempo accennate, gli organi costituzionali, soltanto di questi può trattarsi - rispetto agli organi amministrativi. Può bene rilevarsi al riguardo, che via via che si scende dalla vetta alla base della piramide statale, l'efficacia dell'indirizzo politico diviene sempre più intensa e più rigida. Sono i principî della gerarchia amministrativa che prendono qui il sopravvento ed agiscono integrando armonicamente e completando la portata e il valore di quel principio generale direttivo del quale nel par. precedente si è fatta parola.

---

(19) V. sopra, capo II, par. 3 nota 19.

(20) È questo il criterio tradizionale, ancor oggi largamente seguito, sopratutto nel campo della scienza giuridica vera e propria.

(21) Così Romano, *L'ordinamento giuridico* cit. p. 46 segg. e *Costituzionale*, p. 4.

Naturalmente, per poter agire con tale efficacia sugli organi amministrativi, l'indirizzo deve essere, o determinato in linea generale dagli organi costituzionali del potere esecutivo, i quali, com'è noto, in quasi tutti gli ordinamenti, sono, nello stesso tempo, posti a capo della gerarchia amministrativa, oppure, qualora sia determinato inizialmente da organi diversi (ad es. organi parlamentari) fatto proprio e riaffermato dagli stessi supremi organi esecutivi, ai quali spetta altresì, nell'esercizio del loro potere discrezionale, di specificarlo e precisarlo nei dettagli, facendo in tal modo opera ausiliaria, di integrazione, dell'attività propriamente di indirizzo politico esplicata dagli organi competenti (nell'ipotesi da ultimo formulata, dagli organi parlamentari). È, anzi, opportuno rilevare a questo punto come siffatta opera di integrazione sia necessariamente propria in ogni caso degli organi chiamati a realizzare l'indirizzo politico, beninteso entro un margine sempre più ristretto fino a scomparire quasi completamente, man mano che si passa dagli organi costituzionali agli organi amministrativi e, via via, dagli organi amministrativi più elevati a quelli minori e puramente esecutivi. L'indirizzo politico, infatti, ha sempre, per sua natura, un carattere eminentemente generale e un'efficacia, quindi, di massima e, come tale, ha bisogno di essere arricchito, integrato e particolarizzato progressivamente ad opera di quegli stessi organi ai quali si rivolge. Esso stabilisce il fine da raggiungere in un dato settore, e magari anche i mezzi più idonei all'uopo; esprime, cioè, e fissa concretamente *che cosa si vuole fare:* ma occorrono poi le leggi, che specifichino le azioni necessarie per attuare quell'indirizzo, e poi ancora i regolamenti e le circolari amministrative, che precisino ulteriormente le modalità pratiche richieste, e infine gli atti propriamente esecutivi, che, sia pure mediatamente — poichè l'esecuzione ha, di regola, in vista la legge, e non più l'indirizzo che è prima della

stessa legge — lo vengano attuando da ultimo in concreto nei singoli casi.

4. — Non soltanto, però, in ordine alla efficacia che gli è propria rispetto agli organi, costituzionali o non, dello Stato, l'indirizzo politico può dirsi in generale giuridicamente disciplinato negli ordinamenti moderni; la sua rilevanza giuridica si manifesta, infatti, sotto diversi altri aspetti, ad alcuni dei quali, anzi, si è già avuto occasione di accennare nel precedente capitolo.

Così, sembra potersi affermare l'esistenza di un principio generale, desumibile in modo implicito, ma certo, dalla struttura stessa dello Stato moderno e del suo ordinamento, in forza del quale l'indirizzo politico deve avere sempre e soltanto ad oggetto l'interesse dello Stato in un dato momento storico e, quindi, determinarsi costantemente alla stregua di tale interesse, naturalmente valutato ed interpretato dagli organi competenti con piena libertà e spontaneità. È questo, dunque, un primo limite giuridico generalissimo, ma effettivo e sostanziale, dell'indirizzo politico [22]. La impossibilità di sottoporre ad un

---

(22) Si richiama in proposito la nota 11 al par. 2 del capo II, nella quale si accennava alla possibilità di considerare, sotto un certo aspetto, l'attività di indirizzo politico come una manifestazione, la più alta, di potere discrezionale: ed è certo che la dottrina assolutamente dominante concorda nel riconoscere l'esistenza di limiti giuridici di ogni potere discrezionale, per quanto largo esso sia, ed anzitutto del limite derivante dal pubblico interesse. Cfr., ad esempio, BERNATZIK, *Die Rechtssprechung und die materielle Rechtskraft*, Wien 1886, p. 46 segg. (affermando l'esistenza di un principio generale prescrivente agli organi dello Stato di agire nel modo che credono più conveniente al pubblico interesse; " tue wass du glaubst das es durch das öffentliche Wohl bedingt ist „); LAUN, *Das freie Ermessen*, cit. *passim* e p. 113 segg. e, da ultimo, *Le pouvoir discrétionnaire*, Paris 1934 (*Rapport présenté à la session de 1934 de l'Institut international de droit public*) specialmente p. 28-29; MICHOUD, *Étude sur le pouvoir discrétionnaire*, cit. p. 17 segg.; RANELLETTI, *Principii*, p. 340; JELLINEK (W.), *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung*, Tübingen 1913, p. 89, 137 segg., 190 etc.; BONUCCI, *Il fine dello Stato*, cit. p. 101; CRISCUOLI, *La discrezionalità*, etc.,

preciso controllo giuridico la conformità al supremo interesse nazionale di questa attività di indirizzo, essenzialmente libera ed autocreativa per definizione, non vale certamente a escludere che un tale principio, ed in conseguenza, un tale limite generalissimo, vi siano: del resto, l'ordinamento dello Stato moderno offre taluni espedienti tecnici, i quali, come si è visto più sopra nel par. 2, dovrebbero poter permettere un certo controllo, per quanto parziale e non sempre egualmente efficace, sull' indirizzo politico in atto e l'affermazione, in ultima analisi, dell' indirizzo più conforme al vero interesse nazionale, quale si presume essere quello interpretato dall'organo supremo dello Stato: sia questo, come nel nostro ordinamento, la Corona, cui spetta in definitiva esprimere la volontà iniziale e decisiva dello Stato, sia invece, come in altri sistemi, il corpo elettorale, identificato, al limite, con il popolo intero (23). Ed è, forse, proprio per questo che, come si vedrà

---

cit. p. 184 segg.; ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge* in *Riv. di dir. pubbl.* 1924 XVI p. 381 segg. e *Diritto amministrativo*, I, p. 97 segg; ROMANO, *Corso di diritto amministrativo* III ed. Padova 1937, p. 39-41; etc. Ma, a parte anche l'accostamento concettuale tra indirizzo politico e potere discrezionale, non sembra dubbio comunque, che l'attività di indirizzo politico, come ogni altra attività dello Stato, non può non rivolgersi alla migliore soddisfazione del pubblico interesse e non essere, quindi, limitata giuridicamente dal pubblico interesse, quali che siano, poi, com'è accennato nel testo, le difficoltà di individuare quest'ultimo in un sfera così vasta, elastica e fluttuante come quella dell'alta politica, interna ed internazionale (cfr. per un accenno in tal senso, JELLINEK, *L'État moderne*, cit. II p. 327; BONUCCI, *Il fine dello Stato*, cit. p. 101; CRISCUOLI, *La discrezionalità* etc., cit. p. 447-448; DONATI, *Elementi*, cit. p. 8; CROSA, *Diritto costituzionale*, p. 155).

(23) È il caso del regime parlamentare, nel quale è appunto il popolo, e per esso il corpo elettorale, l'arbitro supremo dei conflitti tra organi parlamentari e Governo ed esso è chiamato, pertanto, ad esprimere la volontà ultima e decisiva dello Stato, attraverso la scelta tra i diversi programmi e indirizzi politici contrastanti. Con questo, è evidente che si accoglie qui l'opinione, non del tutto pacifica, che riconosce al corpo elettorale la qualità di organo dello Stato. In questo senso, cfr. ad esempio, JELLINEK, *L'État moderne*, cit. II p. 228 segg. e 257 segg.; RANELLETTI *Principii*, p. 197 e 223-224; KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 310-311; BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité* cit., p. 247 segg.; CROSA, *Lo*

meglio tra poco, l'organo competente a determinare l'indirizzo politico statale assai spesso non coincide, negli ordinamenti moderni, con l'organo supremo (24).

Ma l'indirizzo politico può incontrare, in certi casi, anche altri limiti, non soltanto politici, bensì propriamente giuridici, oltre quello, generalissimo e coessenziale ai sommi principî informatori dell'ordinamento dello Stato moderno, del quale si è or ora fatto parola.

In particolare, un limite giuridico può essere rappresentato per l'indirizzo dalla formula politica (25) di taluni Stati, quando questa si ponga, in tutto o in parte, con carattere di normale immutabilità. Ciò avviene, ad esempio, per gli Stati totalitari, e più specialmente per il nostro Stato. Senza ripetere qui per esteso le considerazioni che in proposito già sono state brevemente svolte quando ci si è occupati dei rapporti tra programma e indirizzo (v. sopra, capo II, par. 6), è tuttavia necessario, per maggior precisione, distinguere le due ipotesi, che potrebbero, a prima vista, sembrare assai vicine, mentre sono teoricamente e praticamente ben diverse, che il limite all'indirizzo derivi, cioè, propriamente dalla formula politica dello Stato o, invece, dai capisaldi essenziali del program-

---

Stato parlamentare, cit. p. 47 segg., 51 e 52 segg.; DONATI, *Elementi*, cit. p. 80; etc. (con l'avvertenza, però, che taluni si riferiscono al popolo, altri al corpo elettorale). Diversamente, ROMANO, *Costituzionale*, p. 210-212 (escludendo, esattamente, che il popolo, in sè e per sè, sia organo dello Stato, ma considerando il corpo elettorale come organo del popolo, e non anche dello Stato); CARRÉ de MALBERG, *Contribution*, cit. II, p. 131, testo e nota 12, e p. 346 segg., sostenendo che nel sistema parlamentare, a differenza di quello diretto, il popolo non è organo di volontà, ma soltanto organo di creazione del Parlamento e quindi non può essere considerato organo supremo (per quest'ultimo punto, v. *infra*, par. 5, nota 36).

(24) V. *infra*, par. 5.

(25) Per il concetto di formula politica e il particolare significato in cui esso è adottato nel presente lavoro, v. i chiarimenti dati sopra nel capo II, in nota 45 al par. 6.

ma del Partito. In quest'ultima ipotesi, infatti, che si è già presa a suo tempo in esame, il limite — essenzialmente ideologico ed anche praticamente di non eccessivo rilievo per le ragioni accennate a suo tempo (capo II, par. 6) — conseguente all'assunzione fatta dall'ordinamento giuridico del programma fascista come unico possibile programma di governo, escludente perciò qualsiasi altro programma politico, di partito e, persino, meramente personale, presenta un carattere di massima, derivando da un principio costituzionale direttivo. Nella prima ipotesi, invece, che adesso maggiormente interessa, il limite, sempre molto generale, ha un carattere più preciso e strettamente vincolante, non tanto nel senso e con effetto di rendere impossibile *in fatto* un eventuale indirizzo politico che contraddica alla stessa formula politica dello Stato, quanto piuttosto di escluderne la legittimità, di renderlo, cioè, inammissibile *in diritto* e quindi non più, a propriamente parlare, indirizzo politico, ma mutamento rivoluzionario, esercizio di potere costituente etc. Detto questo in linea generale, conviene affrettarsi ad aggiungere, peraltro, che è estremamente difficile sceverare caso per caso gli elementi, formali e strutturali, che rientrano veramente nella formula politica di uno Stato e, tanto più, stabilire quale parte di questa si ponga concretamente con carattere di immutabilità. Sembra, tuttavia, potersi tenere per fermo al riguardo che il concetto, al quale qui si fa riferimento, di Stato a formula politica, in tutto o in parte, immutabile non coincide con quello di Stato a costituzione rigida, sebbene la rigidità della costituzione possa concorrere, in pratica, a rendere più difficile un indirizzo politico diretto a mutare la costituzione stessa, in quei suoi elementi essenziali onde risulta la formula politica dello Stato, stante la necessità di speciali procedure per la effettiva messa in atto, ossia per la traduzione in legge, di un simile indirizzo. Sempre con riguardo al nostro diritto vi-

gente, sembra, ad esempio, che sarebbe da considerare rivoluzionario un indirizzo diretto a mutare la forma dello Stato da monarchica in repubblicana, ovvero da fascista a non fascista (26) (27).

5. — Principî di diritto positivo, infine, stabiliscono, nei vari ordinamenti, quali siano l'organo o gli organi competenti a dare l'indirizzo politico; ed è superfluo ricordare che può trattarsi, anche qui, di principî di diritto non scritto, o desunti, cioè, dalla stessa concreta maniera d'essere e configurazione delle istituzioni fondamentali dello Stato e dello Stato medesimo, ovvero di natura consuetudinaria.

Così, per limitarsi ai principali tipi di ordinamento statale presentati dalla realtà più vicina a noi, nella forma di governo costituzionale puro, la determinazione dell'indirizzo

---

(26) Naturalmente non è agevole stabilire con precisione quali elementi di struttura siano propriamente essenziali e necessari alla qualificazione di Stato fascista. Sembra certo, ad esempio, che tra questi rientri l'esistenza di un partito unico, con carattere di intransigenza e di esclusività programmatica, assunto a istituzione ausiliaria dello Stato, che è poi, come si, uno degli aspetti più caratteristici dello Stato totalitario. Dubbio rimane, invece, se anche l'organizzazione a base sindacale corporativa debba ritenersi elemento imprescindibile della formula politica tipica dello Stato Fascista: forse, la soluzione più soddisfncente sarebbe quella negativa, considerando che è l'atteggiamento stesso dello Stato nei confronti delle diverse forze sociali, ed in ispecie economiche, che caratterizza essenzialmente, per questo lato, il nucleo centrale dello Stato fascista, il quale vuole essere, appunto, la viva sintesi di quelle forze, in esso e per esso unificate, ma non già il mezzo di cui lo Stato medesimo si avvale a tale intento, per quanto esso possa avere, ed abbia nella specie effettivamente, carattere costituzionale.

(27) Qualche cosa di analogo si verifica in certi Stati a governo rappresentativo parlamentare, che, come già in precedenza si è avuto occasione di accennare (sopra, capo II, par. 6 nota 42), vietano l'esistenza di partiti politici rivoluzionari o sovversivi: è, infatti, evidente che l'avvento al potere di uno di tali partiti dovrebbe sempre considerarsi, in questi ordinamenti, illegale e che, del pari, un indirizzo politico informato ai principî programmatici di essi dovrebbe, a sua volta, reputarsi illegittimo e rivoluzionario.

politico è fatta dallo stesso organo supremo, il quale è coadiuvato da ministri, responsabili davanti a lui e non anche di fronte al Parlamento, ove pure questo vi sia [28].

Analogo, sotto questo punto di vista, sembra debba considerarsi il sistema attualmente vigente nella Germania nazionalsocialista. Quivi, infatti, è lo stesso organo supremo, ossia il *Führer*, a determinare l'indirizzo politico del popolo tedesco: la *Führung*, infatti, è intesa dalla più recente dottrina germanica come la più alta posizione politica di fini, nel cui ambito si esplica poi, non soltanto l'amministrazione, ma ogni altra attività dello Stato [29].

Nel sistema parlamentare, invece, le cose non sono altrettanto limpide e nette come in quello costituzionale puro e nel *Führerstaat*. Non bisogna dimenticare, anzitutto, che il governo parlamentare è sorto originariamente e si è più robustamente sviluppato in Inghilterra dove, non soltanto manca - com'è notissimo - una costituzione scritta, ma gran parte del diritto costituzionale è puramente consuetudinaria, integrata e completata da numerose quanto varie regole di correttezza, il cui preciso criterio distintivo dalle norme giuridiche non può dirsi, come già sopra si è visto (capo II, par. 5), punto certo e pacifico in dottrina: onde la difficoltà di penetrare nel vero spirito della costituzione britannica e di cogliere e sceverare, attraverso i diversi ingranaggi del suo pratico funzionamento, le linee essenziali e necessarie dagli elementi accidentali ed occasionali. È da considerare, poi, che il sistema parlamentare

---

(28) Cfr. LABAND, *Le droit pubbic* etc.; cit., I, p. 350 segg. (con riguardo all'ordinamento dell'antico Impero germanico), DONATI, *La costituzione dell' Impero germanico*, cit. p. 14-16; RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 88 segg.; DE FRANCESCO, *Il Governo fascista* etc. cit., p. 5. V. anche i sommari rilievi fatti sopra, nelle note 11 e 13 al par. 2

(29) Cfr., ad esempio, KOELLREUTTER, *Deutsches Verfassungsrecht* cit. p. 12 segg. e *Deutsches Verwaltungsrecht*, cit. p. 8 segg.; HUBER, *Verfassung*, cit. p. 118 segg.; BONNARD, *Le droit et l' État* etc. cit., p. 68-20.

non assume sempre ed ovunque i medesimi atteggiamenti: così, non poche e non lievi differenze vi sono fra il governo inglese e quello francese, e ancora tra questi due e il sistema instaurato in Germania dalla cessata costituzione di Weimar (30), e così via dicendo.

Volendo qui, tuttavia, limitarsi ad un rapido sguardo d'insieme, sembra potersi affermare, malgrado l'opinione contraria sia abbastanza diffusa (31), che dagli stessi elementi

---

(30) Per il quale si richiama quì, DONATI, *La costituzione dell'Impero germanico*, cit. p. 42 segg. È da rilevare inoltre, che il sistema parlamentare è venuto assumendo ulteriori forme, sempre più diverse da quella originaria inglese, e sempre più orientate tendenzialmente verso una specie di governo di assemblea: v. in proposito AMBROSINI, *Sul carattere delle costituzioni repubblicane del dopo-guerra*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti*, I, Padova 1931, p. 8 segg. (sostenendo, contro la opposta opinione del MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendences du droit constitutionnel*, in *Rev. de droit publ.* 1928 p. 5 segg. e specialmente p, 18 segg., che si avrebbe quì, non già uno svolgimento ed una razionalizzazione del vero sistema parlamentare, bensì una alterazione di esso).

(31) Si suole ripetere, infatti, molto spesso che, nel sistema parlamentare, è il Parlamento, e più particolarmente la Camera elettiva, l'organo competente a dare l'indirizzo generale politico. In questo senso, v. ad esempio tra i molti RANELLETTI, *Principii*, pag. 207 (sebbene non esplicitamente, con riguardo sopratutto alla predominanza politica del Parlamento, e in esso della Camera elettiva); REDSLOB, *Le régime parlementaire*, cit. p. 3-5 (sebbene con qualche incertezza ed in sostanza, piuttosto da un punto di vista politico, che, come è detto oltre nel testo, può anche condividersi: dopo aver rilevato, infatti, come sia il Ministero a dare l'impulso alla politica, mentre l'assemblea non può dettare la sua volontà al Governo, avendo soltanto un diritto di critica, aggiunge poi che, siccome non si può criticare se non in funzione di un programma sia pure tracciato a grandi linee, si può dire quindi che il Parlamento determina la politica generale, entro le linee della quale il Ministero governa liberamente); DICEY, *Introduction*, cit. pag. 35 segg. e 87 segg. (affermando il principio della sovranità parlamentare, che, peraltro, non si identifica necessariamente, a nostro modo di vedere, con la competenza a dare l'indirizzo politico, e sopratutto sostenendo che il Governo in Inghilterra è in realtà nn esecutivo parlamentare); ZANZUCCHI, *Istituzioni*, p. 68 segg; LESSONA, *Corso di istituzioni*, cit. pag. 98 segg; ESMEIN, *Éléments*, cit., I p. 94 segg. (sebbene non esplicitamente); MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 26 e da ultimo DE FRANCESCO, *Il Governo fascista* etc. cit., p. 5 segg. il quale, anzi, ha tentato di fondare proprio sul criterio dell'organo competente a dare l'indirizzo politico, una nuova classificazione delle forme di governo. V. anche, per una rassegna delle varie possibili forme di direttiva politica nel sistema parlamentare, in corrispondenza ai diversi atteggiamenti che esso può assumere in pratica, SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit. p. 306-307.

offerti dalla dottrina che si è occupata della costituzione britannica, risulta essere in Inghilterra proprio il Gabinetto, diretto e rappresentato dal Premier, l'organo competente a dare l'indirizzo politico dell'azione statale [32]. Naturalmente, come già si è rilevato in precedenza (capo II, par. 5), essendo il Gabinetto espressione diretta del partito dominante, o almeno di una maggioranza parlamentare, ed essendo pertanto obbligato, in linea di massima, a conformare la sua azione al programma di tale partito o di tale maggioranza e a tenersi sempre in intimo contatto con le idee e le aspirazioni del Parlamento, e particolarmente, della Camera elettiva, da un punto di vista politico e descrittivo non è del tutto inesatto dire, invece, che è il Parlamento, o forse meglio, la Camera dei Comuni, a determinare l'indirizzo politico statale. Ma, sotto il profilo strettamente giuridico e quando si accetti la distinzione concettuale da noi proposta tra programma e indirizzo e, conse-

---

(32) In senso conforme si possono ricordare, più o meno esplicitamente, BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité*, cit. p. 514 segg., 606 segg. (osservando che il controllo parlamentare sulla politica del Governo è successivo ed è pertanto quest'ultimo che dirige la politica generale, salvo a ritirarsi, se disapprovato); CROSA, *Lo Stato parlamentare* etc., cit. p. 57 segg. e *passim* (con riguardo al governo inglese) e pag. 107 segg. (con riguardo alla costituzione di Weimar); ANSON, *Lois et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, I, Paris 1903. p. 48 segg. (la politica generale del paese, comprese le leggi che si propone di fare, sono di scussi e stabiliti dal Gabinetto) e 141 segg. (il Gabinetto non dà ordini, ma decide che degli ordini soranno dati o, quando è necessario l'intervento della Corona, decide che sarà consigliato alla Corona di agire in un certo modo: dove si trova anche efficacemente descritto, come si vede, il contenuto dell'attività di indirizzo politico); HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit. p. 197 segg. (osservando, anzi, che sarebbe più proprio chiamare il governo parlamentare governo di Gabinetto); SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit. p. 340 segg. (per la costituzione di Weimar); SIRIEX, *Le régime parlementaire*, etc. cit. p. 125 segg., 239 segg. e *passim* (mettendo altresì in rilievo la netta predominanza che è andato assumendo il Primo Ministro in Inghilterra); AMOS, *La constitution anglaise*, etc. cit. p. 77 segg. e specialmente 94 segg.; DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di Governo* in *Riv. di dir. pubbl.* 1939, I p. 515 e *Elementi*, cit. p. 173 segg.

guentemente, anche la nozione che dell'indirizzo politico si è cercato di dare nelle pagine precedenti, deve riconoscersi che questo promana concretamente, nel sistema parlamentare inglese (che meglio quindi può chiamarsi governo di Gabinetto), dal Gabinetto. È questo, infatti, che delibera nelle sue adunanze le direttive della politica estera e interna dello Stato, che consiglia alla Corona gli atti di sua competenza, che esercita di fatto l'iniziativa del maggior numero di disegni di legge; ed è particolarmente il Primo Ministro che regola effettivamente e conduce i lavori parlamentari, promuovendo con tutti i mezzi la collaborazione delle Camere all'indirizzo politico stabilito dal Gabinetto. La stessa responsabilità del Gabinetto nei confronti del Parlamento si atteggia in sostanza, a ben guardare, piuttosto come mezzo per provocare l'accertamento della rispondenza di un dato indirizzo politico agli interessi ed alle aspirazioni popolari, attraverso la manifestazione di volontà ultima e decisiva del corpo elettorale chiamato alle elezioni generali (33), che non come semplice ed esclusiva espressione di un rapporto di dipendenza politica tra Gabinetto e Parlamento.

Diversamente, invece, in Francia, dove pure vige il regime parlamentare, orientato però, tendenzialmente, verso una forma che può considerarsi, in un certo senso, come non lontana dal governo di assemblea (34). Qui, la subordinazione e la

---

(33) Cfr. Crosa, *Lo Stato parlamentare*, cit. p. 51 segg.; Lowell, *Le Gouvernement de l'Angleterre*, cit. p. 241 segg. E' stato anche giustamente rilevato al riguardo che le elezioni generali sono diventate ormai, sostanzialmente, nel sistema inglese, un mezzo per designare il partito che assumerà il potere durante la vita del Parlamento ed anzi, non di rado, l'uomo che diventerà Primo Ministro: cfr. Siriex, *Le régime parlementaire*, cit. p. 152 segg.

(34) V., ad esempio, i rilievi del Carré de Malberg, *Contribution*, cit., II, p. 82 segg; del Hasbach, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, cit. p. 19 segg., 24 segg.; e dello Schmitt, *Verfassungslehre*, cit. p. 329-330. V. anche, di recente, per l'importanza sempre maggiore venuta assumendo in Francia dalle Commissioni parlamentari, alcune delle quali, come ad esempio quella degli esteri, non legislative, ma esclusivamente o quasi di controllo sull'azione del Governo e di intervento nell'indirizzo generale politico, Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*, Paris 1934, *passim* e specialmente p. 212 segg.

dipendenza politica del Gabinetto dal Parlamento sono molto accentuate e il controllo delle Camere sull'azione del Governo è assai più esteso e penetrante, tanto da trasformarsi, in molti casi, in una vera e propria forma di partecipazione diretta a tale azione, e più precisamente alla determinazione dell'indirizzo politico statale. Il Parlamento, insomma, non si limita a tracciare il programma di massima dell'attività del Governo, ma si spinge altresì, non di rado e naturalmente a proposito di questioni di più alto interesse, a precisare per grandi linee quale debba essere la condotta del Governo, salvo poi sempre il suo potere di sindacarne l'intero indirizzo, attraverso il meccanismo dei voti di fiducia o di sfiducia (35). Sicchè, tutto considerato, sembra potersi affermare che l'ordinamento francese riconosce una duplicità di organi competenti a dare l'indirizzo generale politico, l'uno, però, subordinatamente all'altro, verso il quale è chiamato in ogni momento a risponderne.

Dai brevi cenni che precedono risulta, infine, che nella maggior parte degli Stati moderni, l'organo competente a determinare l'indirizzo politico non coincide con l'organo supremo (36); ed è appunto su tale distinzione che si fonda, co-

---

(35) V., tra i molti, PIERRE, *Traité de droit politique*, etc. cit. p. 102 segg.; BARTHÉLÉMY et DUEZ, *Traité*, cit. p. 605 segg.; CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit. II, p. 72 segg.

(36) Il concetto di organo supremo o, come anche si dice, con espressione, però che può dar luogo ad equivoci, organo sovrano, non è pacifico in dottrina. Limitandoci qui a pochissimi cenni, indispensabili per chiarire quanto è detto nel testo (v. anche sopra, nota 15 al par. 2), può dirsi ,in generale, che, a parte la conclusione negativa di qualche A., per la quale, cioè, non esisterebbe nello Stato moderno un organo giuridicamente supremo, solo potendo dirsi che in ogni Stato vi è politicamente un organo che tende a prevalere sugli altri ed a conquistare una posizione eminente in tutta l'organizzazione (cfr. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, I, Padova 1931 p. 207 segg.), dell'organo supremo possono darsi, e si danno infatti nella dottrina, due concetti non sempre coincidenti in pratica. Anzitutto, un concetto formale, che ha riguardo soltanto alla speciale posizione di preminenza formale e protocollare di tale organo su ogni altro, quale si manifesta anzitutto nei particolari onori ad esso spettanti e nelle varie

me si è visto, una delle più importanti ed efficaci guarentigie costituzionali della costante conformità dell'indirizzo politico al vero interesse nazionale ed alle aspirazioni e alla volontà del popolo.

6. — Qualche più ampia considerazione, giusta le premesse, all'ordinamento dello Stato fascista.

Quivi, la competenza a determinare l'indirizzo politico è attribuita esplicitamente al Capo del Governo, con l'eventuale concorso, a titolo consultivo, del Gran Consiglio del Fascismo, ossia ad un organo estraneo al potere legislativo (37): ciò, in forza di un principio costituzionale, parzialmente ed incompletamente espresso dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, ma risultante nella sua intera e piena significazione da una serie abbastanza numerosa di altre disposizioni del

---

prerogative e guarentigie onde viene circondato, ed anche, qualche volta, ai poteri procedurali (di coordinazione ed eventualmente di iniziativa) che possono essergli attribuiti (cfr., ad esempio, JELLINEK, *L'État moderne*, cit. II, p. 239 e segg.; RANELLETTI, *Principii*, p. 202 segg.; ROMANO, *Costituzionale*, p. 108-109; etc.). Da questo punto di vista, evidentemente, organo supremo deve dirsi sempre il Capo dello Stato (per una critica del comune concetto del c. d. Capo dello Stato, v. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit. p. 303). Vi è poi un concetto sostanziale di organo supremo, intorno al quale, però, grande è la varietà delle opinioni: alcune volte, infatti, come già a suo tempo si è visto, si considera organo supremo quello al quale risale l'indirizzo politico (così, ad esempio, CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit. II, *passim* e p. 60 segg.; MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 15 segg. e *passim*); altre volte, invece, più esattamente, per organo supremo s'intende quello che esprime in modo incondizionato la volontà ultima e decisiva dello Stato; è in questo senso, appunto, al quale noi pienamente aderiamo, che nel regime parlamentare, anche monarchico, il vero organo supremo è il corpo elettorale chiamato a decidere in definitiva sui conflitti tra gli altri organi costituzionali; ed è in questo senso, altresì che si può affermare che, in Italia, organo supremo è oggi il Re, come meglio risulterà dalle pagine seguenti (par. 5 e 6).

(37) *Contra*, sostenendo, invece, che il Capo del Governo deve considerarsi ormai vero e proprio organo legislativo, PANUNZIO *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni* in *Commercio*, 1938 p. 13 e 14 (e in numerose precedenti pubblicazioni).

nostro diritto positivo, delle principali fra le quali si farà cenno qui sotto.

È vero, bensì, che la legge del 24 dicembre 1925, n. 2263, all'art. 2 parla, con formula soverchiamente ristretta, di indirizzo generale politico *del Governo;* ma tale dizione testuale non sembra, in verità, possa formare serio ostacolo alla concezione più larga e comprensiva dell'indirizzo politico da noi adottata già nelle pagine precedenti e accolta del resto, esplicitamente od implicitamente, dalla nostra più recente dottrina (38). La espressione usata dall'art. 2 si spiega, infatti, agevolmente in considerazione dei precedenti storici, in quanto con tale disposizione la nuova legge non fa, in sostanza, che modificare il sistema per l'innanzi vigente in Italia, sotto l'impero del R. D. 14 novembre 1901, n. 466, trasferendo nel Capo del Governo talune attribuzioni prima spettanti alla competenza del Consiglio dei Ministri, ed anzitutto quella, fondamentale, di deliberare le direttive generali dell'azione politica del Governo (39). Ma che il Capo del Governo sia in realtà chiamato a determinare, non tanto il solo indirizzo politico del Governo

---

(38) Oltre MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. *passim* e specialmente p. 67 segg., cfr., ad esempio, PANUNZIO, *Teoria generale*, cit. p. 82 segg.; DE FRANCESCO, *Leggi costituzionali fasciste*, cit. p. 568 segg. e il *Governo fascista*, cit. p. 6 segg.; DONATI, *Divisione e coordinamento*, etc. cit. p. 9 segg.; LESSONA, *Corso di istituzioni*, cit. p. 102 segg. e *passim* (parlando, però, a preferenza, di funzione di governo, per esprimere in sostanza quello che noi chiamiamo indirizzo politico); RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 217 segg.; etc.

(39) Per questo trasferimento di competenza, v., per tutti, RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 218 segg. (ritenendo, anzi, che l'intera portata della riforma introdotta dalla legge del 1925 si concreti, precisamente, nel trasferimento della competenza a determinare l'indirizzo politico dal Consiglio dei Ministri al Capo del Governo, con la conseguenza, tra l'altro, di ritenere, altresì, immutati la posizione ed i poteri della Corona per quel che attiene alla determinazione dell'indirizzo generale politico: su quest'ultimo punto v., più largamente, *infra* par. 6) e DE FRANCESCO, *Il Governo fascista*, cit. p. 7 segg. (insistendo sulla importanza sostanziale di un tale trasferimento di competenza e criticando, in conseguenza, l'opinione del RANELLETTI).

restrittivamente inteso, quanto, più largamente, l'indirizzo generale politico dell'intera e complessiva azione statale, risulta in modo non equivoco dall'esame di tutte le disposizioni, tra loro opportunamente coordinate, della menzionata legge del 1925, nonchè dalla stessa considerazione della posizione preminente assunta dal Governo del Re nel nostro diritto vigente, da ultimo energicamente ribadita dalla legge istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni del 19 gennaio 1939, n. 129 (40).

Anche a prescindere, infatti, da ogni particolare rilievo in ordine alle funzioni demandate al Capo del Governo all'interno dell'organo complesso detto, appunto, Governo del Re, le quali pure notevolmente differiscono dalle più ristrette attribuzioni dell'antico Presidente del Consiglio (41),

---

(40) Della quale si ricorda fin d'ora, a parte le ulteriori considerazioni di dettaglio che saranno fatte in seguito, la disposizione, politicamente importantissima, sebbene tecnicamente non molto felice, dell'art. 2: " Il Senato del Regno e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni collaborano con il Governo per la formazione delle leggi „. In ordine all'interpretazione di questa norma, v., in vario senso, oltre le Relazioni parlamentari sul relativo disegno di legge, PANUNZIO, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, cit. p. 12 segg; BIGGINI, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Padova 1939 p. 24 - 25 dell'estratto; CROSA, *La riforma costituzionale dell'anno XVII*, Torino 1939 p. 51 segg; CRISAFULLI (V.), *A proposito della istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, in *Il Lavoro Commerciale*, 1939 Fasc. 2, p. 141 segg.

(41) Basta paragonare, infatti, le disposizioni del R. D. 14 novembre 1901, n. 466, con quelle della legge del dicembre 1925, per rilevare immediatamente la ben diversa posizione giuridica dell'antico Presidente del Consiglio rispetto a quella dell'attuale Capo del Governo. E' infatti, evidente che altro è " rappresentare il Gabinetto, mantenere l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i Ministeri „ altro, invece " determinare l'indirizzo generale politico governativo, dirigere e coordinare l'opera dei ministri, decidere sulle divergenze che possono sorgere tra loro „ , come dispone precisamente la legge del 1925, stabilendo inoltre, quale logica e significativa conseguenza, la responsabilità politica dei ministri nei confronti dello stesso Capo del Governo, oltre che nei confronti della Corona. Per il carattere giuridico di tale responsabilità v. ROMANO, *Costituzionale*, p. 195.

basta qui considerare la norma dell'art. 6 della legge del 1925, per la quale nessun oggetto può essere iscritto all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza il preventivo assenso del Capo del Governo: disposizione importantissima, che permette al Capo del Governo di esercitare costantemente un effettivo controllo preventivo anche sull'esercizio dell'attività legislativa da parte degli organi della legislazione formale, evitando il pericolo di contraddizioni tra le direttive del Governo e l'esercizio della iniziativa delle leggi da parte del Parlamento. Anche notevoli sono, al riguardo, le altre disposizioni dell'art. 6 della stessa legge, in forza delle quali il Capo del Governo ha il potere di ripresentare i disegni di legge non approvati da una delle Camere all'altro ramo del Parlamento, nonchè di richiedere che una proposta di legge, rigettata da una delle Camere, sia rimessa in votazione davanti alla stessa, quando siano passati tre mesi almeno dalla prima votazione.

Un ulteriore deciso allargamento e rafforzamento insieme dei poteri spettanti al Capo del Governo in ordine agli organi e agli atti della legislazione formale è rappresentato poi dalla già ricordata legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Ci limitiamo in questa sede, per brevità, ad un semplice fugace richiamo. È, anzitutto, al Duce Capo del Governo che risale, non soltanto formalmente, la composizione della nuova Camera, perchè é con suo decreto che viene riconosciuta la qualità di Consigliere Nazionale e, sebbene debba escludersi - a quanto sembra - ogni carattere discrezionale all'esercizio di tale funzione, essenzialmente ricognitiva e dichiarativa, sta di fatto, tuttavia, che essa non sarebbe certamente assoggettabile, nemmeno in linea di ipotesi, ad un qualsiasi controllo giurisdizionale nè può dar luogo comunque a responsabilità nei confronti di alcun altro organo, all'infuori della Corona, all'infuori, cioè,

di quello stesso organo supremo verso il quale il Capo del Governo è in ogni caso responsabile (art. 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263) del proprio indirizzo politico. Non solo; ma è notevole al riguardo, da un punto di vista sostanziale e politico, che tutte le cariche dalle quali è fatta dipendere l'assunzione della qualità di Consigliere Nazionale derivano, a loro volta. dallo stesso Duce Capo del Governo, o direttamente (come nel caso dei membri del Direttorio Nazionale del Partito e dei Segretari Federali, nominati con decreto del Capo del Governo), ovvero anche indirettamente (come nel caso dei membri del Consiglio Nazionale delle Corporazioni e del Segretario del P. N. F., nominati con decreto reale su proposta del Capo del Governo, e nel caso degli Ispettori del Partito, nominati dal Segretario del Partito) stante, nella prima ipotesi, la effettiva prevalenza della volontà del Capo del Governo nell'atto reale di nomina e, nella seconda ipotesi, la diretta dipendenza politica del Segretario del Partito dal Duce Capo del Governo.

Già dai sommari cenni che precedono risulta, dunque, ben chiaro che l'ordinamento giuridico nostro vigente appresta al Capo del Governo i mezzi necessari per ottenere la effettiva e costante collaborazione degli organi legislativi, ed in particolare delle Camere, alla politica del Governo, ossia per realizzare ed attuare concretamente anche nel campo legislativo l'indirizzo da esso adottato.

Si ricordano, infine, senza indugiare ulteriormente sull'argomento, per non menomare oltre lo stretto necessario l'economia del lavoro, i larghi poteri spettanti al Capo del Governo in tutto quanto riguarda la vita economica della nazione ed anzitutto in ordine alla formazione ed al funzionamento degli organi corporativi [42]; si ricorda altresì, per

---

(42) Cfr., per tutti, in proposito, MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., p. 143 segg.; PERGOLESI, *Istituzioni di diritto corporativo*, Torino 1935, II ediz.

concludere, come alle dipendenze del Capo del Governo siano posti taluni corpi ed organi tecnici centrali, di maggiore importanza per gli interessi del paese e della amministrazione (Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Avvocatura Generale dello Stato, Istituto centrale di statistica, etc.).

E riteniamo così, attraverso i pochi cenni riassuntivi che precedono, di avere sufficientemente dimostrato l'asserzione, che più sopra si è fatta, che, cioè, il Capo del Governo è in Italia l'organo chiamato a dare l'indirizzo politico dell'intera e complessiva azione statale, indirizzo che si irraggia, per così dire, nei diversi settori, partendo dal centro motore vero ed operante di tutto il sistema, costituito indubbiamente dal Governo del Re.

Si aveva perciò ragione di affermare (43) che nell'ordinamento dello Stato fascista il momento dell'indirizzo politico, cosí largamente e correttamente inteso, presenta la massima rilevanza giuridica ed ottiene, più che altrove, un esplicito e risoluto riconoscimento di diritto positivo. Ciò che appare, del resto, perfettamente logico ed in piena armonia con i postulati fondamentali della dottrina politica del Fascismo, quali si sono venuti gradatamente traducendo in principî di diritto positivo, ed anzitutto, da un lato, con il più rigoroso principio unitario, che importa naturalmente una più energica coordinazione, non soltanto formale, ma anche sostanziale, delle varie attività dello Stato, e, d'altro lato, con quel rafforzamento e quella preminenza del potere esecutivo, cui si è fatto cenno sin dall'introduzione e che implica altresì la tendenza ad accentrare esclusivamente negli organi costituzio-

---

p. 436 segg. (cosa speciale riguardo al Consiglio Nazionale delle Corporazioni e alla dipendenza di esso dal Capo del Governo); RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 581 segg.

(43) Sopra, nel capo II, par. 3.

nali di esso ed, in ispecie, nel Governo del Re l'esercizio effettivo della più alta direzione politica dello Stato.

7. — Ciò premesso, non è forse inopportuno indugiare ancora brevemente intorno alla disciplina che l'ordinamento giuridico italiano vigente dà all'indirizzo politico, cercando di indicarne, almeno per accenno, il pratico funzionamento e di prospettare sommariamente talune questioni cui esso può dar luogo.

A) Anzitutto, qualche ulteriore considerazione intorno all'organo competente a dare l'indirizzo politico. Si è già veduto nel par. precedente, come tale organo sia il Capo del Governo, con l'eventuale concorso del Gran Consiglio del Fascismo. Deve, però, aggiungersi adesso che qualche dubbio potrebbe essere giustificato dalla pratica del sistema circa il valore giuridico da attribuire a siffatta partecipazione, che a termini di legge è certamente consultiva (44), del Gran Consiglio del Fascismo. È, infatti, da rilevare che, nella prassi ormai abituale, le più importanti deliberazioni di indirizzo politico, non soltanto sono prese con il concorso del Gran Consiglio, ma assumono, di regola, la forma di dichiarazioni solenni emananti dal Gran Consiglio medesimo, e non già di pareri del Gran Consiglio in merito a proposte del Duce Capo del Governo:

---

(44) Giova ricordare qui brevemente le principali disposizioni della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, in merito all'intervento del Gran Consiglio nella direzione suprema della politica dello Stato. A norma dell'art. 1, il Gran Consiglio dà pareri su ogni questione politica, economica o sociale di interesse nazionale sulla quale sia interrogato dal Capo del Governo (pareri, dunque, facoltativi) A norma dell'art. 12, prima parte, il parere del Gran Consiglio è sempre richiesto su tutte le questioni di carattere costituzionale (pareri, dunque, obbligatori): e la seconda parte dello stesso art. 12 dichiara poi che " sono sempre considerate di carattere costituzionale le proposte di legge ... „ etc. (che qui non interessa ricordare). Sul rapporto logico intercorrente tra le due parti dell'art. 12, v., tra i molti, ROMANO, *Costituzionale*, p. 265-266; ORIGONE, *Le leggi costituzionali*, cit. *passim*; RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 232-233; etc.

basti pensare, tanto per fare qualche esempio maggiormente significativo, alla Carta della Razza e alla Carta della Scuola, costituenti due recentissime e tipiche manifestazioni dell'indirizzo politico vero e proprio nello Stato fascista. Non sembra, tuttavia, che possa parlarsi, allo stato delle cose, di una evoluzione consuetudinaria del sistema, in forza della quale il Gran Consiglio sia divenuto organo deliberativo concorrente con il Capo del Governo nella determinazione dell'indirizzo generale politico, perchè mancherebbe evidentemente, in tale ipotesi, una precisa distinzione di competenza tra l'uno e l'altro organo, dipendendo in sostanza dallo stesso Capo del Governo di provocare o meno per una data materia l'intervento del Gran Consiglio, che è soltanto obbligatorio, com'è noto, per le questioni di carattere costituzionale (art. 12, prima parte, della legge 9 dicembre 1928, n. 2693), la cui definizione non è, a sua volta, pacifica e la cui determinazione non si sottrae, quindi, essa stessa all'apprezzamento del tutto discrezionale del Capo del Governo. Senza dire, poi, che una duplicità di organi competenti a determinare l'indirizzo politico e posti sostanzialmente sullo stesso piano contrasterebbe con l'intima logica del sistema, informato nel modo più energico ai principî dell'unità e dell'accentramento delle funzioni direttive. Può dirsi pertanto, concludendo su questo punto, che la forma assunta nella pratica dalle cennate dichiarazioni del Gran Consiglio non vale a mutarne la natura sostanziale, di guisa che in tali dichiarazioni è dato ravvisare, fondamentalmente, deliberazioni d'indirizzo politico del Duce Capo del Governo, accompagnate dal parere conforme, contestualmente espresso, del supremo organo consultivo dello Stato (45).

---

(45) Lo stesso sembra debba ritenersi, in considerazione della posizione di preminenza sostanziale e formale del Capo del Governo, rispetto agli altri ministri - per la quale v. sopra, nota 41, al par. precedente ed anche *infra*, in questo stesso par.,

B) Un altro punto che sembra meritare qualche più attenta riflessione è quello, già sfiorato per accenno nelle pagine precedenti, dei rapporti tra Corona e Capo del Governo, dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Se il Capo del Governo, infatti, è l'organo esclusivamente competente alla determinazione dell'indirizzo politico, sempre entro quei limiti generalissimi cui si è altrove fatto cenno (46), non per questo, tuttavia, esso può dirsi organo supremo o elemento costitutivo, insieme con il Re, di un ipotetico organo supremo complesso (47). Al contrario, come già si è accennato, la distinzione tra organo competente alla determinazione dell'indirizzo politico e organo supremo permane nel nostro ordinamento, come in altri diversi sistemi, e costituisce, anzi, giuridicamente, una guarentigia della conformità dell'indirizzo politico in atto alla volontà e all'interesse nazionale, che la Corona è chiamata ad interpretare in ultima istanza e con incondizionata libertà di apprezzamento. Il potere di nomina e di revoca del Capo del Governo rappresenta, pertanto, la più alta e decisiva manifestazione di volontà dello Stato, poichè nomina e revoca del Capo del Governo, ossia dell'organo solo competente a

---

lett. C) delle deliberazioni eventualmente emesse dal Consiglio dei Ministri in ordine all'indirizzo politico statale. In sostanza, la determinazione dell'indirizzo politico è sempre del Capo del Governo, il quale, come può e, in certi casi, deve sentire il parere del Gran Consiglio del Fascismo, così può in linea di fatto, consultarsi in merito all'indirizzo da adottare con il Consiglio dei Ministri. Il valore delle dichiaraziani programmatiche e di indirizzo del Gran Consiglio e del Consiglio dei Ministri deve considerarsi, pertanto, in ogni caso prevalentemente di dichiarazione e comunicazione al pubblico dell'indirizzo politico adottato in ordine a certe materie e problemi di più vivo e generale interesse.

(46) Sopra, capo II, par. 6 e in questo stesso capo, par. 4.

(47) Come ritengono, invece, tra gli altri, PANUNZIO, *Teoria generale*, cit. p. 96-97 e MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 66 segg.; v. anche sopra, capo I, par. 6 e par. 8 Nel senso del testo, su questo punto, cfr. DONATI, *Il Governo del Re*, etc., cit. p. 524 segg. e *Sul'a posizione costituzionale della Corona*, etc., cit. p. 237 segg. (ma con sviluppi in parte diversi dall'opinione accolta qui sopra nel testo, per i quali v., con qualche maggiore ampiezza, la nota che segue).

dare l'indirizzo politico, significano ed implicano necessariamente adozione e, rispettivamente, disapprovazione di un determinato indirizzo (48). È vero, bensì, e già lo si è in precedenza

---

(48) Sostanzialmente conf., salvo la diversa costruzione, alla quale già si è fatto cenno anche nella nota precedente, dell'organo supremo, MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., p. 71 segg. *Contra*, DONATI, opere e luoghi cit. nella nota precedente, sostenendo che, allo stesso modo come nella monarchia parlamentare la nomina di un Governo non implica approvazione da parte del Re del suo programma, ma è semplicemente conseguenza dell'obbligo del Re di scegliere le persone che godono la fiducia del Parlamento, così nel sistema fascista nomina e revoca del Capo del Governo non significano approvazione implicita di un dato indirizzo politico, ma semplice constatazione che quello è l'indirizzo voluto dal popolo e quella le persona ritenuta più idonea a realizzarlo. Insomma, il Capo del Governo sarebbe organo rappresentativo del popolo e quindi dovrebbe determinare l'indirizzo politico in conformità alla volontà popolare; la responsabilità nei confronti del Re avrebbe valore formale, di accertamento della disformità dell'indirizzo politico in atto dalla volontà popolare. Diversamente RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 219 segg., riconosce ido, secondo noi giustamente, che nomina e revoca del Capo del Governo significano approvazione e disapprovazione di un dato indirizzo politico, ma sostenendo poi che il Re partecipa quindi effettivamente alla determinazione dell'indirizzo politico e che, pertanto, la forma di governo italiana attuale deve farsi rientrare nel tipo del governo costituzionale puro (contro questa dottrina, v. anche oltre nel testo) e DE FRANCESCO, *Il Governo fascista* etc., cit., p. 13 segg., ritenendo che il potere di nomina e revoca del Capo del Governo abbia soltanto valore di limite all'attività dello stesso Capo del Governo in ordine alla determinazione dell'indirizzo politico, consistendo nell'accertare "se... nell'azione di governo, continuino quelle direttive *fasciste*, che *legalmente* informano il sistema instaurato dalla recente legislazione costituzionale „, e concludendo, pertanto, nel senso che il Re è giuridicamente vincolato nella sua scelta dalla lista dei designati dal Gran Consiglio, entro l'ambito della quale soltanto potrebbe esplicarsi il suo libero apprezzamento. Nessuna di queste concezioni, peraltro, risulta, nel suo insieme, pienamente soddisfacente. Non quella del DONATI, la quale pure presenta tanti elementi di verità, perchè, a parte anche il problema circa il carattere rappresentativo del Capo del Governo, sembra comunque eccessivo ridurre l'atto regio di nomina e revoca del Capo del Governo ad un mero e quasi automatico accertamento della volontà popolare, la quale, invece, può soltanto essere discrezionalmente interpretata dal Re, mancando, nel sistema attuale, ogni altro mezzo legale di accertamento delle aspirazioni e della volontà popolare: di modo che non pare dubbio che la nomina e la revoca del Capo del Governo rappresentino proprio, com'è detto nel testo, la suprema manifestazione di volontà dello Stato, significando approvazione e rispettivamente disapprovazione di un dato indirizzo politico, compiute dal Re, non secondo le sue vedute personali, ma quale supremo interprete della volontà nazionale (è, se si vuole, una presunzione, non diversa, del resto, so-

accennato, che il Re può ritenersi giuridicamente vincolato, nella sua scelta, dai postulati del programma del Partito, in quanto unico ed esclusivo programma politico ammesso dallo Stato fascista (49); ma è anche vero, d'altro lato, che siffatto limite ha un valore essenzialmente di massima, derivando da un principio, giuridico e costituzionale, sì, ma direttivo, perchè spetta pur sempre alla Corona di valutare se tale programma sia ancora e sempre rispondente ai reali interessi dello Stato e ai sentimenti e alla volontà del popolo, in quanto è proprio sul presupposto di questa conformità e rispondenza che si fonda quel principio generale, e così il limite che ne deriva, valido, quindi, fino a che il contrario non si verifichi. In questo senso, perciò, ma soltanto in questo senso, può anche dirsi che l'indirizzo politico risale in ultima istanza alla

---

stanzialmente, da quella per la quale, nel sistema parlamentare, la manifestazione di volontà del corpo elettorale vale giuridicamente come volontà del popolo intero). Non quella del RANELLETTI, perchè, come anche or ora si è accennato, una profonda differenza esiste tra il sistema fascista e quello costituzionale puro, in quest'ultimo essendo il Re a determinare l'indirizzo politico, in quello, invece, il Re limitandosi a scegliere uno piuttosto che un altro indirizzo politico, entro certi limiti, per quanto necessariamente dotati di una certa elasticità, ed in funzione della volontà del Paese; e nemmeno quella del DE FRANCESCO, la quale, pure, è quella che più si avvicina all'opinione da noi sostenuta, perchè irrigidisce soverchiamente il limite derivante alla volontà regia dai principî programmatici fascisti, senza nemmeno distinguere, come sembra invece necessario, tra limite derivante dalla formula politica dello Stato fascista e limite nascente dal programma del Partito, in quanto unico ed esclusivo programma politico ammesso dall'ordinamento vigente. Come si è cercato di precisare a suo luogo, infatti, (sopra, capo II, par. 6 e in questo stesso capo, par 4) soltanto la formula politica dello Stato fascista si pone come limite assoluto (salva, naturalmente, l'ipotesi di mutamento rivoluzionario) dell'indirizzo politico e quindi anche, può aggiungersi, della scelta sovrana, ma non anche gli altri principî programmatici del P. N. F., in quanto tali, i quali rappresentano per l'indirizzo politico un limite soltanto di massima, direttivo, che può, quindi, eventualmente essere superato legittimamente, qualora, a suo giudizio, ne ricorrano le condizioni, dalla volontà dell'organo supremo.

(49) V. sopra, capo II, par. 6. A siffatto limite, precisamente, accenna il DE FRANCESCO, *Il Governo fascista*, etc., cit. p. 12 segg., ma, come già si è accennato nella nota precedente, irrigidendolo, a nostro avviso, eccessivamente.

Corona; non è invece accettabile l'opinione, per quanto autorevolmente sostenuta, che vorrebbe ravvisare nel sistema italiano vigente una effettiva partecipazione del Re alla determinazione dell'indirizzo politico (50), la quale risulta già contradetta, a tacer d'altro, dalla responsabilità del Capo del Governo di fronte alla Corona per l'indirizzo politico adottato, perchè responsabilità implica anzitutto libertà di azione e sarebbe, d'altra parte, illogico che la Corona fosse chiamata a sindacare un indirizzo politico alla cui determinazione essa medesima avesse direttamente e attivamente concorso. La partecipazione regia agli atti predisposti dal Governo in attuazione di un dato indirizzo politico, a prescindere qui dal rilievo della tendenza del nostro sistema a ridurre la sfera degli atti cui tale partecipazione è necessaria (51), conserva quindi il valore che già la migliore dottrina le attribuiva prima delle riforme costituzionali fasciste, e rappresenta al tempo stesso una semplice e naturale conseguenza di quella scelta suprema a suo tempo operata, con la nomina del Capo del Governo, di uno piuttosto che di un altro indirizzo politico (52).

C) Ancora poche parole, per concludere questo fugace sguardo d'insieme al diritto nostro vigente, in ordine alla efficacia che all'indirizzo politico è da esso attribuita rispetto agli altri organi, costituzionali o non.

Sistema rigorosamente unitario, è quindi logico che il

---

(50) Così, RANELLETTI, *Istituzioni*, p. 219 segg.

(51) Per tale rilievo, cfr. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 75 segg. ed anche l'accenno da noi fatto nello scritto: *A proposito della istituzione della Camera dei Fasci*, etc., cit., p. 145, nota 10, e p. 149.

(52) Il medesimo programma politico, infatti, tanto più quando ha un carattere così generale e di principio come quello fascista, potendo benissimo dar luogo a più indirizzi diversi. Naturalmente, la scelta cui si allude nel testo si riferisce a indirizzi che sono tali soltanto potenzialmente, e forse meglio, quindi, potrebbe dirsi, a programmi di Governo compresi nell'ambito del programma del P. N. F., ossia costituenti altrettante specificazioni e svolgimenti particolari di esso.

sistema fascista disciplini con assai maggior rigore che non altri sistemi l'efficacia giuridica dell'indirizzo politico, nell'intento di ridurre quanto più è possibile qualsiasi eventualità di opposizioni e ritardi all'attuazione di esso da parte di tutti gli organi dello Stato. Si è già fatto cenno, nel precedente paragrafo, ai larghi poteri apprestati al Capo del Governo per ottenere, direttamente o indirettamente, la realizzazione dell' indirizzo politico adottato: più particolarmente, si è visto come, per effetto di essi, il Capo del Governo possa intervenire efficacemente anche nell' esercizio della funzione legislativa, controllandolo e orientandolo costantemente verso i fini da esso precedentemente segnati. Resta, tuttavia, sempre salva la indipendenza sostanziale degli organi costituzionali, e quindi delle due Camere legislative, nel senso almeno in cui sembra possa legittimamente parlarsi di indipendenza reciproca come di un attributo essenziale, e non semplicemente naturale, degli organi costituzionali. Così, in linea di pura ipotesi teorica, gli organi parlamentari potrebbero ancora oggi rifiutare l'approvazione a un disegno di legge presentato dal Governo in attuazione del proprio indirizzo politico: nessuna forza giuridica esiste, infatti, la quale possa obbligare una delle Camere ad assumere un diverso atteggiamento (53).

---

(53) Soccorrono, invece, naturalmente, altri mezzi legali, ed anzitutto il potere governativo di modificare, almeno parzialmente, la composizione sogge tiva delle due Camere, attraverso l'esercizio della prerogativa regia di nomina dei Senatori e, per quanto riguarda la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, attraverso la sostituzione di elementi di fiducia nelle cariche dalle quali è fatto dipendere per legge l'assunzione della funzione di Consigliere Nazionale. Ma, specialmente, soccorrono qui, come altrove, nel campo dei rapporti tra gli organi costituzionali, altre forze ed altre regole, oltre quelle giuridiche: regole di correttezza costituzionale, il sentimento di disciplina e di lealismo politico delle persone fisiche che compongono in un dato momento gli organi parlamentari, ecc. Nè va dimenticata al riguardo l'efficacia particolarissima della disciplina interna del Partito, rispetto ai Senatori e Consiglieri Nazionali iscritti. Può aggiungersi, per completare questi rapidi cenni, che, se, come è detto più sopra nel testo, nessuna forza giuridica può

Assai più delicato e difficile è stabilire se permanga nel nuovo sistema il carattere di organi costituzionali dei ministri, giacchè non può disconoscersi che essi sono tenuti ad uniformarsi strettamente, nella loro azione, all'indirizzo politico determinato dal Capo del Governo, verso il quale, oltre che verso la Corona, essi sono responsabili. La questione cui si accenna è stata già posta in dottrina, sotto altro profilo, sebbene non sempre sia stata tenuta ben distinta dal diverso problema della esistenza o meno di un rapporto di gerarchia tra Capo del Governo e ministri (54). Limitandoci quindi al primo punto, che qui soltanto interessa, sembra doversi ritenere che, effettivamente, l'autonomia sostanziale dei ministri è talmente ridotta, se non addirittura soppressa per intero, dalla preminenza del Capo del Governo e dall' obbligo di attuarne l' indirizzo, che non si può più parlare per essi di organi costituzionali, a meno di non voler adoperare per forza d' inerzia un attributo che ha perduto il suo vero significato

costringere le Camere ad approvare un disegno di legge di iniziativa governativa, non così può ripetersi per l' ipotesi inversa, in quanto, cioè, il Capo del Governo ha dalla legge tutti i poteri necessari per arrestare il corso di qualsiasi iniziativa legislativa in ordine ai disegni di legge che siano in centrasto con l' indirizzo generale politico adottato, sia prevenendola, col negare l'assenso alla formazione dell'ordine del giorno delle due Camere, sia anche consigliando alla Corona il rifiuto della sanzione al disegno di legge che già fosse stato eventualmente approvato dal Parlamento.

(54) Hanno sostenuto, tra gli altri, l'esistenza di un rapporto di gerarchia tra il Capo del Governo e i Ministri, La Torre, *La presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *R v. di dir. pubbl.* 1927, I p. 545 segg.; Longhi, *Governo fascista «costituzionale gerarchico»*, in *Gerarchia* 1930, p. 114 segg.; ed anche Panunzio, *Teoria generale*, cit. p. 107-108, sebbene riconoscendo esplicitamente che bisogna uscire a tal fine dalla comune più ristretta nozione, propriamente amministrativistica, di gerarchia. *Contra*, la prevalente e migliore dottrina: cfr., ad esempio, Ranelletti, *Istituzioni*, cit., p. 196 segg.; Mortati, *L'ordinamento del Governo*, cit. p. 86; ed anche Bodda, *La potestà normativa del Capo del Governo*, in *Studi per Vacchelli*, Milano 1937, p. 20 dell'estratto, testo e nota 1, ritenendo però, d'accordo con l'opinione da noi accolta nel testo l'obbligo dei ministri di seguire le direttive del Capo del Governo: obbligo indipendente da qualsiasi rapporto di gerarchia.

reale, o meglio, di non voler rivedere criticamente in tutti i suoi aspetti e configurare diversamente il concetto, ancora oggi ricevuto in dottrina, di organo costituzionale.

8. — Può dirsi, dunque, ricapitolando e concludendo questi rilievi generali, che l'indirizzo politico dà luogo ad un'attività giuridicamente disciplinata e giuridicamente rilevante. Ma, con questo, non se n'è ancora definita certamente la natura sostanziale: non si è ancora stabilito, cioè, che atti siano quelli che determinano l'indirizzo politico dello Stato, se intrinsecamente giuridici oppur no (55), se legislativi o esecutivi etc.. Naturalmente, il problema ha esclusivo riguardo alla natura materiale o sostanziale dell'attività di indirizzo, prescindendo dalla forma nella quale essa può, di volta in volta, manifestarsi. È, infatti, da avvertire che l'indirizzo politico non si esplica, per solito, in atti formalmente caratteristici, ma può assumere, al contrario, forme diversissime e persino, non di rado, non rivestirne alcuna (56). Comunque

(55) Che l'indirizzo politico dia luogo ad un'attività giuridicamente regolata, quanto agli effetti, alla competenza etc, ossia ad un'attività che bene può chiamarsi, dal punto di vista dogmatico, giuridica, si confida sia ormai chiaro dopo le considerazioni fatte in precedenza. Distinto e diverso è, peraltro, il problema cui si accenna qui sopra nel testo, della natura intrinseca, essenziale di questa attività di indirizzo, potendovi essere, com'è noto, attività intrinsecamente non giuridiche, che non si pongono, cioè, nella forma logica del diritto e non sono quindi produttive di diritto, ma giuridicamente disciplinate e, pertanto, giuridicamente rilevanti (*contra*, per quanto sembra, Esposito, *La validità delle leggi*, Padova 1934, *passim* e specialmente p. 96 segg., sostenendo che ogni atto statale, valido e giuridicamente rilevante, è produttivo di diritto, ed anzi, in egual grado e misura produttivo di diritto); cfr. anche, per il duplice significato in cui può parlarsi di attività e atti giuridici, Carnelutti, *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova 1937, p. 58 - 67 (atti giuridici come fatti giuridici volontari, ossia atti dotati di efficacia giuridica, e atti giuridici come atti produttivi di diritto, ossia fonti di diritto).

(56) Si pensi, infatti, tanto per fare un solo esempio, a tutti gli innumerevoli ordini, istruzioni etc, contenenti vere e proprie prescrizioni di indirizzo politico, che sono date verbalmente, nel nostro sistema, dal Capo del Governo ai ministri e ad altri organi dipendenti.

ed in linea generale, è necessario fare attenzione a non confondere gli atti con i quali l'indirizzo politico viene posto (ossia quelle che possono chiamarsi le fonti dell'indirizzo medesimo) e gli atti dai quali l'indirizzo si desume, che lo rivelano, cioè, in quanto lo presuppongono e già ne costituiscono una fase, più o meno progredita, di realizzazione (57). Vi sono, poi, certi atti (comunicati, discorsi; manifesti e dichiarazioni programmatiche, questi ultimi soprattutto quando siano circoscritti ad alcuni oggetti specifici) che servono proprio e soltanto a render noto al pubblico l'indirizzo politico dello Stato in ordine a determinate materie; anch'essi, costituenti delle dichiarazioni di scienza, non vanno confusi con l'indirizzo in sè e per sè considerato e con gli atti che lo pongono, i quali sono invece da considerarsi - secondo le osservazioni premesse - come dichiarazioni di volontà: volontà, appunto, che certi fini siano raggiunti a preferenza di altri; volontà di uno piuttosto che di un altro possibile orientamento dell'azione statale, etc.

Ma, soprattutto, conviene distinguere, secondo che l'indirizzo politico sia dato con atti unicamente a ciò destinati, ovvero con atti aventi una loro propria diversa funzione giuridica (leggi, ed anzitutto leggi costituzionali, regolamenti e circolari amministrative). Invero, quando questa seconda ipotesi si verifica (e in realtà, non infrequentemente), il problema più non si pone, perchè il valore proprio dell'indirizzo politico, quale che esso sia, viene trasceso da quello dell'atto che lo contiene e si ha, pertanto, una fissazione in norme giuridiche (legali o regolamentari a seconda dei casi) dell'indi-

---

(57) Così, molti atti di governo, nel più largo significato costituzionalistico dell'espressione, al quale nel capo I si è fatto cenno, presentano indubbiamente un valore, per così dire, sintomatico, in quanto rivelatori ed espressivi di un dato indirizzo politico, del quale essi stessi costituiscono, appunto, una progressiva attuazione.

rizzo stesso (58), con tutte le conseguenze che logicamente ne derivano quanto alla efficacia di esso, che non è più disciplinata, allora, da quei principî generali dei quali sopra si è fatto discorso, ma dagli altri principî, propri rispettivamente delle leggi costituzionali o delle leggi ordinarie o dei regolamenti e così via.

Ciò premesso, poichè l'attività dello Stato si considera comunemente ripartita, dal punto di vista materiale o sostanziale, ossia con riguardo alla sua intrinseca natura, nelle tre funzioni - legislativa, esecutiva o amministrativa, giurisdizionale - il problema della natura dell'indirizzo politico si concreta anzitutto, logicamente, nel vedere se l'indirizzo medesimo possa farsi rientrare concettualmente in una delle dette funzioni. La risposta si contiene già, per gran parte, in quanto si è fin qui venuto dicendo nelle pagine precedenti. Escluso, infatti, senz'altro qualsiasi avvicinamento con la funzione giurisdizionale, la quale anzi, come pure si è avuto occasione di osservare (59), è la più lontana, se non proprio addirittura estranea, dall' indirizzo politico (60), è anche facile il rilievo della impossibilità di considerare l'attività di indirizzo politico come compresa nel concetto, per quanto latissimo si voglia darlo, della funzione esecutiva. Infatti, anche a voler adottare una definizione meramente negativa della funzione

---

(58) V. il rapido, ma preciso accenno in proposito del Bodda, *La potestà normativa* etc., cit. p. 26 - 27.

(59) Sopra, capo I, par. 7.

(60) Non si può dire, infatti, senz'altro che la funzione giurisdizionale sia d l tutto estranea all'indirizzo politico, giacchè, a ben guardare, anche l'attività di interpretazione della legge non può prescindere, almeno in fatto, da quello che è l'indirizzo generale politico in un dato momento storico. Sostanzialmente in que to senso, v, Romano di Falco, *L'elemento politico nella interpetrazione delle leggi penali* in *Riv. it. di dir. pen.* 1929 pag. 68 segg. e Bonaudi, *Principî*, cit. p, 147-148. V, anche, in analogo ordine di idee, l'accenno fatto nel nostro scritto *I principî costituzionali* etc., cit. p. 68.

esecutiva (61), prescindendo da ogni riferimento ad un concetto di esecuzione della legge, che non sia quello, largamente inteso, di attività che è subordinata alla legge, che si muove, cioè, nei limiti dell'ordinamento giuridico, ripugna, tuttavia, manifestamente farvi rientrare un'attività, come l'indirizzo politico, essenzialmente autocreativa, la quale, come si è visto, precede logicamente la stessa legislazione ed anzi, addirittura, la stessa legislazione costituzionale: sicchè, se l'indirizzo politico può ben dirsi, sotto certi aspetti che si è cercato di mettere in rilievo a suo tempo, attività *sub lege*, non può tuttavia considerarsi per intero come semplice applicazione, svolgimento, sviluppo dell'ordinamento giuridico costituito. Nè deve tacersi al riguardo che nella migliore dottrina si scorge, di regola, la tendenza a circoscrivere il concetto della funzione esecutiva all'attività, come si suol dire, concreta, posta in essere dallo Stato per raggiungere i suoi fini (62); e concreta, almeno nel senso in cui se ne parla a questo proposito e da tale dottrina, non può dirsi certamente l'attività di indirizzo, alla quale è anzi proprio, al contrario, un carattere, per così dire, preventivo, ossia un'anteriorità lo-

---

(61) Per un concetto negativo dell'esecuzione, come quella sfera di attività statale che non è nè legislazione nè giurisdizione, v., tra gli altri, JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, Tübingen 1911 p. 218 (" das ganze grosse Gebiet staatlicher Tätigkeit welches nach Abziehung von Rechtssetzung und Rechtssprechung übrigbleibt „); MAYER (O.), *Le droit administratif allemand*, cit. I. p. 9 segg.; LABAND, *Le droit pubblic*, cit. II. p. 500 segg. (la dottrina del quale occupa, però, un posto a parte, perchè, com'è noto, contrappone altresì l'amministrazione alla legislazione come azione a giudizio, in conseguenza della particolare concezione della legge propria di questo A.); FLEINER, *Les principes du droit administratif*, cit. p. 12; etc. (con l'avvertenza però, che molto spesso alla definizione negativa si accompagnano poi, rettificandola ed integrandola, elementi caratteristici positivi).

(62) Cfr., ad esempio, ROMANO, *Costituzionale*, p. 311; DONATI, *Principî generali di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, II ed, Padova 1932, p. 3 e *Elementi*, cit. p. 136; ZANOBINI, *Diritto amministrativo*, cit. I, p. 7 segg.. *Contra*, però, RANELLETTI, *Principî*, in nota * a pag. 267-268.

gica rispetto ad ogni altra attività statale cui spetta poi di concretamente realizzarlo.

9. — Più delicato è il problema, quando si abbia invece riguardo alla funzione legislativa.

Comunque questa s'intenda, o come posizione di norme giuridiche generali ed astratte, o come posizione di norme giuridiche nuove, ma sempre come attività dello Stato diretta alla costituzione del proprio ordinamento giuridico, non può negarsi, infatti, che si presenti spontanea e seducente, sia pure per un attimo, l'idea di assimilare concettualmente l'indirizzo politico alla legislazione, ossia di farne la primissima legislazione dello Stato, sia pure limitata nella sua sfera di efficacia all'interno dell'organizzazione di esso, avente, cioè, come unici destinatari gli organi statali.

La tesi, peraltro, sebbene a prima vista suggestiva, non resiste alla critica. Lasciamo pure da parte argomenti che potrebbero opporlesi, ma, a loro volta, non sarebbero da soli decisivi o addirittura potrebbero rivelarsi, a ben guardare, inesatti. Così, non varrebbe trincerarsi soltanto dietro la fluidità di questa attività di indirizzo e delle norme che ne risulterebbero, spesso neppure formulate e variabili di momento in momento, secondo il mutevole apprezzamento degli organi competenti: perchè, anzitutto, non è certamente carattere essenziale delle norme giuridiche una formulazione obiettiva ed esterna, com'è dimostrato, a tacer d'altro, dal diritto consuetudinario; e poi perchè anche l'ordinamento legislativo dello Stato è, teoricamente, non meno mutevole dell'indirizzo, le leggi potendo abrogarsi anche, in linea di ipotesi, l'una dopo l'altra (63). Così del pari nulla varrebbe, di per sè, l'o-

(63) È da ricordare, però, che, secondo alcuni (v. per tutti Miceli, *La norma giuridica*, cit. p. 256 segg. e *Principî di filosofia del diritto*, Milano 1928, II ed. p. 122 segg.) uno dei caratteri essenziali della norma giuridica sarebbe la *sta-*

biezione che, una volta riconosciuta natura materialmente legislativa all'indirizzo politico, si porrebbe in dubbio il carattere di norme primarie delle norme di legge, emanate, in un certo senso, in esecuzione di quello e comunque entro l'ambito di quello, perchè le norme d'indirizzo sarebbero necessariamente generalissime, direttive e nulla verrebbe quindi mutato del carattere di norme primarie delle norme poste dalle leggi formali (64).

Pure, se queste ed altre simili possibili obiezioni sarebbero da sole inadeguate ed insufficienti, esse lasciano tuttavia, se ci si consente l'espressione, come un'ombra sulla tesi contro la quale volevano rivolgersi, la quale, già per questo solo di aver bisogno di tante difese e repliche e confutazioni, viene accentuando il suo aspetto di paradosso e cosi indebolendosi da sè stessa anche nella mente di chi vi aveva per un'istante prestato più attento ascolto.

Ma l'argomento, a nostro avviso veramente decisivo a dimostrarne la inesattezza, sta in questa semplice osservazione, che l'indirizzo politico, in sè e per sè considerato, ossia pre-

---

bilità, intesa, non come stabilità di fatto, ma come stabilità formale, consi tente nella stessa immutabilità del comando e quindi nella forza di resistenza che esso dispiega di fronte ad ogni cambiamento, che non sia prodotto secondo le forme volute dall'ordinamento giuridico. Tuttavia, anche, a voler aderire a tale opinione, una certa stabilità potrebbe pur sempre riconoscersi, per quanto in grado minore, all'indirizzo politico, dal momento che anche per questo è vero che non può essere mutato a capriccio, ma soltanto nei modi previsti dall'ordinamento e dagli organi competenti. Inesatta, invece, sembra da ritenere la più larga concezione che della stabilità della norma giuridica dava lo stesso Miceli, nel volume cit. su *La norma giuridica*, p. 266-267, sostenendo, sotto l'influenza, evidentemente ,di una, sia pur comprensibile e giustificata, preoccupazione di natura politica, che la norma giuridica deve rimanere immutata " per un periodo di tempo, che non può andare di la di un minimo o di un massimo compatibile con la sua funzione regolatrice ,.

(64) In questo senso, cfr. Zanobini, *Diritto amministrativo*, I p. 56, nota 1, sebbene ad altro proposito e ritenendo, a nostro modo di vedere, senza fondamento, che le norme delle leggi costituzionali devono avere carattere di principî generali.

scindendo dai casi, sopra accennati (v. sopra, par. 7) in cui viene tradotto e fissato in atti legislativi o regolamentari, non si risolve immediatamente in norme giuridiche o, forse più chiaramente, non è posizione di norme giuridiche. Proprio della norma giuridica è, infatti, comunque questa si concepisca, che la violazione di essa costituisce un illecito giuridico; mentre si è visto nelle pagine precedenti che la violazione di un determinato indirizzo politico, lungi dal costituire un illecito, è preveduta come possibile ed anzi, entro certi limiti, voluta dall'ordinamento giuridico, potendo dar luogo, in ultima analisi, ad un mutamento d'indirizzo e trasformarsi, cioè, in un nuovo, diverso o contrario, indirizzo.

10. — L'indirizzo politico, dunque, non rientra in nessuna delle tre funzioni statali generalmente note; non si risolve inoltre, di per sè, in posizione di norme giuridiche, nè primarie, nè secondarie: con che si conferma altresì, da un punto di vista più generale, che non tutta l'attività dello Stato è intrinsecamente giuridica, nel senso di attività che si esplichi nella forma logica del diritto, nella posizione, cioè, di norme giuridiche (65).

Si può adesso fare un altro passo innanzi e, richiamando quanto si è avuto occasione di osservare in precedenza in ordine all'indirizzo politico in rapporto a tutta la rimanente attività dello Stato, si può asserire ormai tranquillamente che si tratta di un'attività essenzialmente, intrinsecamente politica, nel più ristretto e proprio significato dell'espressione. Politica,

---

(65) V. sopra, nota 55 al par. precedente. L'opposta opinione è stata sostenuta specialmente dal FALCHI, *La giuridicità della volizione statale e il concetto del diritto*, in *Lo Stato*, 1931 p. 17 segg.; per le analogie e le differenze tra la concezione di questo A. e la dottrina, di carattere dogmatico-giuridico, di ESPOSITO, già accennata qui sopra in nota 55, ci permettiamo richiamare le considerazioni da noi fatte in *Sulla teoria della norma giuridica*, cit p. 91-92.

infatti, può bensì dirsi, da un punto di vista più largo, l'intera attività e, in una parola, la vita stessa dello Stato, ma qui l'espressione è presa in un senso più circoscritto e specifico, in quanto, cioè, l'indirizzo politico si concreta precisamente, come si è detto più volte, nella scelta e nella determinazione delle finalità politiche dello Stato nonchè dei mezzi ritenuti più idonei al loro raggiungimento. Ed è, per l'appunto, la politica, e non certamente il diritto, che può dire se e quali finalità si debbano raggiungere in un dato momento storico, da questo o quello Stato, e quali siano le azioni idonee a conseguirle e come queste debbano porsi in atto e coordinarsi tra loro, e così via dicendo. È, del resto, comune l'affermazione che l'attività dello Stato, ossia degli organi di esso, non può essere guidata soltanto da norme giuridiche, ma deve puranco determinarsi alla stregua di precetti di altro genere, che possono dirsi, in largo senso, tecnici, e sono, più specialmente, politici (66). Ciò è vero, naturalmente, sia pure in minori proporzioni, anche per l'attività meramente amministrativa degli organi meno elevati; ma si applica con particolare efficacia all'azione propriamente politica degli organi costituzionali dello Stato. Ora, questi ultimi non trovano certamente tutti i precetti politici necessari a guidarne l'azione già bell'e formulati e codificati in un trattato o in un massimario, nè possono unicamente foggiarseli sempre da sè medesimi, derivandoli dalla esperienza e dalle conoscenze rispet-

---

(66) Oltre l'osservazione, già ricordata sopra, nel capo I, par. 3, di JELLINEK, *L'État moderne*, cit. II,p. 238, v. in senso sostanzialmente conforme DONATI, *Elementi* etc., cit. p. 5-8 (rilevando che le norme disciplinanti lo Stato in ordine al suo fine sono i principî della politica i quali " sono norma degli organi costituzionali nell'uso delle loro facoltà discrezionali „); ed anche, salvo il dissenso sugli sviluppi delle loro concezioni. che si cercherà di chiarire nella nota seguente, CARUSO-INGHILLERI, *Politica, amministrazione e giurisdizione amministrativa*, cit. p. 328-330, e ROEHRSSEN, *L'atto di potere politico* etc., cit. p. 558 segg.

tivamente proprie dei loro titolari; per assicurare l'unità, la coerenza e la migliore opportunità dell'azione statale, l'ordinamento degli Stati moderni vuole, invece, che i principali di tali precetti, ossia la scelta e la determinazione dei fini ultimi e più generali o comunque più rilevanti per l'intera unità dello Stato, siano fatti da uno o più organi a ciò particolarmente competenti e con un'efficacia che è appunto disciplinata, in varia misura, da norme di diritto positivo. È precisamente siffatta attività, intrinsecamente tecnica e politica, ma giuridicamente regolata, in tutto o in parte, secondo le osservazioni e i rilievi accennati nelle pagine precedenti (67), quello che ab-

---

(67) *Contra*, ROEHRSSEN, *L'atto di potere politico*, cit. p. 559-560, testo e nota 7, il quale sostiene, invece, che l'attività politica dello Stato deve considerarsi completamente al di fuori e al di sopra del diritto, argomentando da un concetto arbitrario e inesatto dall'attività giuridica, che sarebbe "quella regolata dal diritto e che in esso trova il perchè della sua esistenza„. È appena necessario ricordare che, dal punto di vista dogmatico, è attività giuridica semplicemente ogni attività regolata dal diritto ed è quindi atto giuridico l'atto al quale l'ordinamento riconnette conseguenze giuridiche: e, pertanto, così deve ritenersi dall'inirizzo politico e degli atti in cui si concreta. Nemmeno può accogliersi l'opinione del CARUSO-INGHILLERI, op. e loc. cit. nella nota precedente, il quale ha cercato di distinguere l'attività politica, in sè e per sè, che sarebbe completamente fuori del diritto, e i singoli atti politici, che sarebbero invece atti giuridici: distinzione inammissibile, perchè non si può attribuire natura essenzialmente diversa ad un'attività statale presa nel suo complesso e, rispettivamente, agli atti cui dà luogo e che tutti assieme concorrono a costituirla. Un concetto non dissimile da quello accolto sopra nel testo per la natura e il valore giuridico dell'attività di indirizzo politico può ravvisarsi nel concetto dell'attività interpretativa come attività giuridicamente disciplinata (e perciò, in questo senso, attività giuridica), ma essenzialmente e intrinsecamente tecnica: cfr. in proposito GIANNINI (M. S.), *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, Milano 1939 p. 59 segg. e la larga letteratura ivi richiamata. Come, infatti, l'attività interpretativa della legge è sostanzialmente non dissibile da quella rivolta all'interpretazione di qualsiasi altro atto o fatto, ossia intrinsecamente tecnica, svolgentesi secondo canoni e precetti tecnici, ma, per la sua particolare importanza, considerata rilevante agli effetti dell'ordinamento giuridico e da questo pertanto disciplinata e regolata, in tutto o in parte, più o meno precisamente, etc (cfr. anche il nostro scritto, *I principî Costituzionali*, cit. p. 10 segg.); così, in tutt'altro campo, l'attività di indirizzo politico si configura come attività essenzialmente tecnico-politica,

biamo chiamato l'indirizzo politico: momento primo e nucleo centrale del processo formativo della volontà statale, espressione diretta e immediata della fondamentale unità dello Stato.

Una volta giunti a questa conclusione, perde importanza la domanda se questa attività di indirizzo politico debba considerarsi come una funzione a sè, dunque una quarta funzione dello Stato (68), ovvero rappresenti un margine di attività statale oltre e prima le funzioni tradizionali di esso, perchè, evidentemente, tutto si riduce, in fin dei conti, a una questione, più che altro, di parole, restando in ogni caso fermo egualmente quanto si è detto circa l'intrinseca natura e l'efficacia giuridica dell'indirizzo politico.

Ciò posto, sembra potersi osservare che il concetto stesso di funzione, preso nel suo reale ed originario significato, non si presta a indicare l'attività di indirizzo politico, perchè funzione è indubbiamente espressione del principio di divisione dell'attività statale, mentre l'indirizzo politico è, all'opposto, diretta espressione del principio di unità. Inoltre, a ben guardare, le funzioni si presentano come altrettanti settori di attività dello Stato, a contorni, almento concettualmente, ben definiti, e per così dire, aventi una propria ragion d'essere autonoma in sè stessi; l'indirizzo politico, invece, non ha senso se non in rapporto alle altre, o meglio, alle vere funzioni, giacchè appartiene alla sua stessa intrinseca natura, quale si è cercato definirla nelle pagine precedenti, di non potersi esplicare se non in strettissimo contatto con queste

---

ma disciplinata, più o meno intensamente, dall'ordinamento giuridico. È infatti, la politica a dire quali fini lo Stato debba in un dato momento proporsi e quali siano i mezzi più idonei per raggiungerli, ma è l'ordinamento giuridico a stabilire queli siano gli organi competenti ad una tale valutazione, quale l'efficacia rispetto agli altri organi statali delle deliberazioni da essi adottate, quali i limiti che essi incontrano in questa loro attività di scelta e determinazione di fini e così via.

(68) V. sopra, capo I, par. 5 e segg.

ultime, alle quali - e in particolare alla legislativa e alla esecutiva - esso presta il mutevole contenuto sostanziale, segnandone gli scopi e illuminandone il valore e il significato politici.

D'altra parte, non è affatto necessario che ogni attività dello Stato rientri in una o in un'altra funzione: la tripartizione tradizionale ha, infatti, e conserva egualmente, il proprio valore, eminentemente tecnico - dogmatico, senza pretendere di esaurire l'intera attività dello Stato, e non giova complicarla senza necessità costruendo accanto alle funzioni generalmente note una quarta funzione, di indirizzo politico.

VEZIO CRISAFULLI

Direttore responsabile: Luigi Renzetti

Finito di stampare il 9 febbraio 1940-XVIII nello Stab. Tip. Editoriale Urbinate - Urbino

ERRATA CORRIGE

A pagina 83, in nota 32 in fine, invece di:
leggasi: V. anche, *infra*, capo III, par. nota .
V. anche, par. *infra*, capo III, par. 8, nota 60.

A pagina 91, alla ventesima riga delle note, invece di:
Das parlamentarisches System
leggasi: *Das parlamentarische System*

A pagina 93, nota 8, terz'ultimo rigo, invece di:
In nota 34 al par. 7
leggasi: in nota 35 al par. 7.

A pagina 121, nota 51, invece di:
V. sopra, in questo stesso par., pag. 64-65
leggasi: V. sopra in questo stesso par., pag. 118-119.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
URBINO
Biblioteca Bo
Inventario: 805 5421