RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2024

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Massimo Luciani
Giovanna Colombini
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde
Maria Alessandra Sandulli
Ines Ciolli
Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Giovanna Colombini

DOTTRINA

Giuseppe Donato **"***Profili di accountability tra bilancio pubblico, intelligenza artificiale e principio democratico"*

……p.13

Sergio Foà e Antonio Chiarella "*Audiatur et altera pars: "giusto processo" e diritto al contraddittorio nel giudizio di parifica. Commento alla sentenza n. 4 /2024 delle ss.rr. giurisdizionali in speciale composizione della corte dei conti"*

……p.28

Livia Mercati "*PIAO e programmazione finanziaria nell'ente locale: Le complessità di una necessaria integrazione"*

……p.43

Omar Chessa*"Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita"*

……p.52

Pasquale Principato *"La presenza del Pubblico Ministero contabile nel giudizio costituzionale incidentale"*

……p.69

Monica Bergo "*E pur si muove … ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual"*

……p.82

ATTUALITÀ

Jacopo Gagliardi "*Profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio: gli schemi corruttivi ricorrenti nel sistema di procurement pubblico e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo*"

……p.105

Ludovico Castiglione "*Il perimetro della responsabilità per colpa nel danno erariale alla luce dell'attuale contesto normativo – giurisprudenziale*"

……p.139

Patrizio Ivo D'Andrea "*Le sanzioni amministrative pecuniarie e la tipizzazione della colpa (nota a corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257*"

……p.157

Vittorio Raeli *Nota a ordinanza SSUU Cassazione n.18784 17 giugno 2024*

……p.169

Sonia Caldarelli "*Note a prima lettura di Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat***"**

……p.186

Francesco Conte "*La riforma del patto di stabilità e crescita: sfide e opportunità per l'economia europea"*

……p.202

Vanessa Manzetti "*La storia infinita dei LEP e dell'Autonomia Differenziata: non c'è due senza tre*"

……p.224

Carlo Alberto Manfredi Selvaggi "*La relazione annuale della corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2023"*

……p.244

STORIA DELLA DOTTRINA

Vezio Crisafulli **"***La sovranità popolare nella Costituzione italiana"* con introduzione di Giuseppe Verde

……p.287

STORIA DELLA DOTTRINA

INTRODUZIONE ALLA LETTURA

Di Giuseppe Verde
Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Palermo

La Rivista ripropone all'attenzione del lettore un saggio di Vezio Crisafulli apparso per la prima volta nella "Rassegna Giuliana di Diritto e Giurisprudenza" nel 1954 e poi ripubblicato l'anno successivo e nel 1985[1]. L'iniziativa non necessita di particolari spiegazioni: agli studiosi di diritto costituzionale è noto il formidabile contributo fornito dall'Autore alla scienza costituzionalistica. Certo, l'impegno continuo a sistematizzare una realtà quotidiana caratterizzata da una prassi in costante evoluzione assorbe tutte le nostre energie intellettuali e, talvolta, ci allontana da contributi che ancora oggi meritano di essere attentamente considerati. La tendenza non risparmia i giovani che attratti da "premierato", "autonomia differenziata", "ammissibilità del referendum abrogativo" e "riforma della giustizia" si confrontano con le attualità costituzionali producendo scritti che aggiornano e informano sulle tensioni che accompagnano l'attuazione della Costituzione.

Ma proprio la dialettica politica quotidiana non può fare a meno di invocare la "sovranità popolare". Il richiamo al secondo comma dell'art. 1 della Costituzione serve per ricordare in termini molto sbrigativi che il sovrano è il popolo elettore che ha votato un programma, che parteciperà ad un referendum che deve scegliere chi ci governerà. La comunicazione mediatica colpisce l'immaginario collettivo e ci rende convinti che lo "scettro" è in mano al popolo sovrano, senza aver cura di precisare il senso del secondo comma dell'art. 1 della Costituzione.

Il saggio ora riproposto ci ricorda che la disposizione costituzionale appena richiamata deve essere interpretata adeguando il nostro ragionamento alla portata normativa della Costituzione. In questo senso è necessario resistere alla tentazione opposta, cioè quella di adeguare la Costituzione alle esigenze della politica o a quelle di un interprete che non ha più il tempo di ripensare quei contributi che pubblicati nella seconda metà del passato secolo, hanno definito il diritto costituzionale.

Le pagine di Crisafulli ci offrono indicazioni metodologiche preziose; ci fanno riflettere sul rapporto fra popolo e corpo elettorale e, infine, ci consegnano il "popolo" come figura giuridica soggettiva distinta dal corpo elettorale e definiscono il senso della "sovranità popolare".

Non è detto che le conclusioni a cui Crisafulli perviene siano del tutto convincenti: il dibattito sulla sovranità popolare è in perenne aggiornamento e ci aspettiamo contributi che meglio definiranno il senso del secondo comma dell'art. 1 in un ordinamento nel quale non riesco ad immaginare poteri diversi da quelli previsti dalla Costituzione da esercitare nel rispetto dei limiti indicati dalla Carta fondamentale.

---

[1] V. CRISAFULLI., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Rass. Giuliana Dir. e Giur.*, Anno III, 1954; poi in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, CEDAM, 1955, p. 439 e ss.; infine ripubblicato nel 1985 nel volume ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffré, 1993, p. 91 e ss

LA SOVRANITÀ POPOLARE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

di Vezio Crisafulli

Pubblicato in Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza., 1954
e in Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando, Padova, 1955.

SOMMARIO

1. Rappresentanza politica e sovranità popolare dall'ordinamento statutario alla Costituzione del 1947. Posizione del problema
2. Il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato: sua storicità
3. Equivocità del «dogma»: duplice accezione del nome «Stato» (Stato società e Stato-soggetto)
4. Segue: varie accezioni del concetto di sovranità
5. Esame dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione vigente: efficacia normativa di tale disposizione
6. Segue: interpretazione della norma: sovranità come potestà di governo, sua spettanza al popolo come universalità dei cittadini viventi
7. Critica delle dottrine che configurano il popolo come organo dello Stato: il popolo non è organo dello Stato e non s'identifica con il corpo elettorale
8. Segue: neanche il corpo elettorale può configurarsi come organo dello Stato-soggetto
[9. Ndr: Titolo originario mancante]
10. Il popolo come figura giuridica soggettiva
11. Il popolo come collettività organizzata: organizzazione legale e organizzazione volontaria
12. Segue: le libertà politiche e altri diritti fondamentali politicamente rilevanti quali modi di organizzazione legale della collettività popolare
13. Segue: libertà economiche e sovranità popolare
14. Lo Stato moderno rappresentativo e la sovranità popolare
15. Vari tipi di ordinamenti rappresentativi: 1) ordinamenti meramente rappresentativi, in cui la sovranità spetta allo Stato-soggetto, quale sostituto del popolo
16. Segue: 2) ordinamenti in cui al popolo è riservata la potestà costituente e 3) ordinamenti in cui al popolo spetta la sovranità come potestà costituente e come ordinaria potestà di governo (istituzioni rappresentative e istituzioni di democrazia diretta)
17. Conclusioni in relazione all'ordinamento costituzionale italiano

1. Rappresentanza politica e sovranità popolare dall'ordinamento statutario alla Costituzione del 1947. Posizione del problema

A differenza del vecchio Statuto, che qualificava espressamente la forma di governo da esso instaurata e disciplinata come «rappresentativa» (art. 2), la vigente Costituzione della Repubblica non contiene altro riferimento testuale alla rappresentanza politica all'infuori di quello dell'art. 67, per cui «ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione...». Ma la Costituzione vigente – affermando, all'art. 1 che «l'Italia è una Repubblica democratica» e che «la sovranità appartiene al popolo» e, all'art. 101, che «la giustizia è amministrata in nome del popolo»; ponendo il principio elettivo a fondamento di entrambe le Camere legislative nonché del capo dello Stato e, parzialmente, della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura; garantendo il suffragio universale maschile e femminile nella forma più larga almeno per la Camera (capacità elettorale attiva coincidente con la comune capacità di agire); accennando altresì (art. 102, terzo comma) alla «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia»; riconoscendo ai cittadini la libertà di «associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49); riconoscendo ai cittadini in genere e agli elettori in ispecie, ampie libertà civili e politiche nonché poteri di iniziativa e di decisione diretta (referendum abrogativo e referendum costituzionale; iniziativa legislativa; referendum consultivo in materia di ordinamento degli enti locali) – dice in realtà molto di più, e qualcosa di ben diverso, rispetto all'ordinamento albertino.

Il fatto è che, nello Statuto, l'elemento rappresentativo, limitato alla formazione di una soltanto delle due assemblee parlamentari, era semplicemente una delle componenti del sistema, così come il principio democratico (che qualsiasi istituto rappresentativo necessariamente implica e presuppone, anche se in una sfera limitata) non era più di una delle componenti della formula politica costituzionalmente adottata. L'elemento rappresentativo era soltanto lo strumento per assicurare una limitata partecipazione popolare all'esercizio dei poteri pubblici; e per di più tale partecipazione popolare era e rimase, per lunghissimi anni, attraverso il meccanismo dei sistemi elettorali direttamente o indirettamente censitari partecipazione esclusiva di un ristretto strato di privilegiati. Come sempre, allorché il diritto elettorale sia attribuito a una minoranza attuandosi l'identità governanti-governati non con riferimento al popolo nel suo complesso, ma ad una ristretta aliquota di cittadini attivi, può dirsi senza ombra di paradosso che nel sistema statutario il principio democratico coesisteva con un sistema oligarchico (vi era infatti, democrazia in seno a un gruppo sociale ristretto). Si aggiunga che la rappresentanza politica, esprimentesi nella Camera elettiva era il solo ed unico mezzo attraverso il quale potesse manifestarsi, nel Regno d'Italia, il principio democratico, così rigorosamente mantenuto, specialmente agli inizi, nei limiti di un regime oligarchico borghese.

Nella Costituzione vigente, invece, il principio democratico è il principio esclusivo di organizzazione dello Stato, e l'elemento rappresentativo, a sua volta, si diffonde, in forme molteplici e in gradi diversi, per l'intero apparato statale: sia pure accentrandosi con maggiore intensità ed evidenza negli organi parlamentari. Ma il punto essenziale e decisivo, che differenzia radicalmente, da questo punto di vista, l'attuale ordinamento repubblicano dal precedente ordinamento monarchico, è costituito dal principio della sovranità popolare estraneo allo Statuto albertino[2], presente viceversa e fondamentale nella Costituzione vigente. È ben vero che, storicamente e concettualmente, la rappresentanza politica non è necessariamente legata alla sovranità popolare (non lo è, alle origini, in Inghilterra, come non lo era nel vecchio regno d'Italia; lo è stata e lo è viceversa quasi sempre nella Francia moderna); ma è vero altresì che l'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare non può non riflettersi anche su taluni problemi connessi tra l'altro alle istituzioni rappresentative, che vengono infatti ad essere integrate e corrette da istituti di democrazia diretta, più o meno sviluppati a seconda dei diversi ordinamenti positivi; così come non può non involgere, più generalmente, una serie di conseguenze di ordine giuridico, di cui la dottrina deve tener conto[3].

---

[2] Non manca, tuttavia, nella dottrina italiana anteriore alla riforma metodologia introdotta dall'Orlando, qualche timido accenno al principio della sovranità popolare, in relazione all'ordinamento statutario. Così specialmente il L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, I, Firenze, 1883, 148 ss., confondendo però il problema della appartenenza della sovranità con l'altro dell'organo supremo o, come spesso inesattamente si dice, sovrano («il problema è sempre di chi abbia titolo a sovraneggiare nello Stato sovrano e a nome di esso») e riferendosi alla formula «per grazia di Dio e per la volontà della nazione», adottata dalla legge del 17 marzo 1861 («la sovranità adunque appartiene in Italia alla nazione italiana in questo senso che nessun ceto, corpo, città o parte ha il potere sovrano, ma la nazione stessa» - subito dopo aggiungendo peraltro: «...non inorganicamente come una moltitudine risolta nei suoi atomi, ma ordinata a Stato, ossia a monarchia rappresentativa secondo lo Statuto e gli organi da esso costituiti»: ossia, contraddicendo la prima affermazione e finendo con l'identificare, al solito, la nazione con lo Stato). È caratteristica dei tempi, e dei limiti che furono storicamente propri di quella classe dirigente, la preoccupazione con cui lo stesso Palma si affretta ad avvertire che il popolo non si confonde con «la parte meno abbiente e meno colta ma più numerosa e rumorosa di tutto il popolo» (p. 101), ricordando in nota le parole di Bismark, per cui «è popolo anche Sua Maestà l'Imperatore». Nel medesimo ordine di idee, cfr. per esempio le filippiche contro i principi democratici che si leggono nel L. CASANOVA, *Lezioni del diritto costituzionale*, II, Firenze 1869, Iez. XVII, il quale giungeva sino ad affermare, addirittura, una «differenza assoluta» tra il governo rappresentativo e il governo democratico (!); ed anche, sebbene su di un piano di maggior rigore scientifico, la polemica antidemocratica di G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1907, 3°, 70 ss.

[3] Il presente scritto, come indicato espressamente dal sottotitolo, non si propone l'intento ambizioso di affrontare un esame completo e dettagliato dei numerosi problemi sui quali il principio della sovranità popolare viene – direttamente o indirettamente – a incidere, rendendone necessaria una revisione critica e spesso una nuova impostazione; ma intende limitarsi, più modestamente, a fissare talune premesse di ordine generale, accennando anche, a solo titolo di esempio, a

Nel complesso, tuttavia, e salvo pochissime eccezioni, non sembra che la dottrina più recente abbia compiuto un serio sforzo per adeguarsi ai principi nuovi enunciati dalla Costituzione in merito al rapporto Stato-società e conseguentemente alla posizione e alla rilevanza giuridica del popolo nell'ordinamento vigente. Anzi, si ha talora l'impressione che certe affermazioni del testo costituzionale, a cominciare proprio da quella dell'art. 1 relativa alla sovranità popolare, siano apprese come scomode disturbatrici di una *routine* dottrinale, che tende in generale a proseguire sul binario tracciato dalla giuspubblicistica italiana anteriore e, prima ancora, dalla grande scuola germanica del secolo XIX. Avviene così che al principio della seconda parte dell'art. 1, per cui «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», ci si ostini spesso a contrapporre tranquillamente il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, al quale viene data la preferenza, sbarazzandosi con espedienti vari della disposizione dell'art. 1, per la semplicistica ragione che essa non rientra negli schemi tradizionalmente derivati dal «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato. All'ingrosso, il ragionamento comune è molto curioso: sovrano è solo lo Stato, perché così risulta, non già – si badi – da un qualsiasi testo di diritto vigente, ma... dalla dottrina (anteriore); se, dunque, la Costituzione sembra dire il contrario o almeno cosa diversa, è la Costituzione che ha torto, perché non sta alle regole (ai «dogmi») della dottrina, e tanto peggio per la Costituzione!

È invece proprio il «dogma» che la sovranità appartenga esclusivamente allo Stato, che solo ed unico soggetto sovrano sia lo Stato, che deve oggi essere riveduto criticamente; e non soltanto perché in contrasto con una norma della Costituzione vigente, quale quella della seconda parte dell'art. 1, ma anche perché, nella sua più comune accezione, presupponeva e presuppone una serie di equivoci, sia relativi al concetto dello Stato, sia relativi al concetto di sovranità.

2. Il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato: sua storicità

Intanto, bisogna pregiudizialmente ricordare che il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, come tutti i concetti giuridici del resto, è storicamente condizionato da determinate forme di organizzazione politica ed è in funzione di ideologie politiche formatesi, non certo a caso, in paesi e in epoche determinate. Non per nulla, la più compiuta, rigorosa e conseguente formulazione, esso l'ha avuta infatti in Germania e in Italia, mentre in Francia lo si trova quasi sempre accompagnato dalla teoria della sovranità popolare o nazionale[4] e nella prevalente dottrina (specie in quella più vicina alle origini dello Stato moderno) si assiste di regola al tentativo – più o meno felicemente riuscito – di conciliare dialetticamente il duplice principio, della sovranità nazionale o popolare e della sovranità statale.

Nella giuspubblicistica germanica e italiana, il «dogma» si è anzi tradotto ben presto in una vera e propria esaltazione mistica dello Stato, che trova riscontro, sul terreno filosofico, nelle correnti di pensiero neo-hegeliano, per culminare in Italia, nell'idealismo attualista e infine nella rettorica fascista dello Stato. Non solamente il principio della sovranità popolare – estraneo, del resto, all'ordinamento italiano e all'ordinamento tedesco del tempo – era accuratamente relegato, dalle dottrine rispettive, fuori dei confini della trattazione giuridica, ma lo stesso concetto di popolo veniva considerato spurio e privo di altro significato, per il giurista, che non fosse quello di «elemento costitutivo» dello Stato. Persino l'Orlando, che pure fu tra i costituzionalisti italiani della scuola tradizionale, il più aperto, forse, e sensibile alle esigenze della realtà e alle lezioni della storia politica, poteva allora concludere,

talune tra le conseguenze più rilevanti che ci è sembrato debbano necessariamente farsene derivare. Le indicazioni bibliografiche sono state perciò ridotte entro limiti molto rigorosi, con riferimento di regola a scritti recenti o comunque particolarmente significativi degli orientamenti dottrinali criticati o viceversa accolti nel testo.

[4] La dizione più comune in Francia è quella di *souveraineté nationale*: talora, con essa si intende nient'altro che la sovranità popolare, altre volte, invece, si tende, attraverso argomentazioni più o meno ingegnose, a differenziare i due concetti. Cfr. anche oltre, nel testo, n. 6, e nota 13.

con sicurezza invero eccessiva, che «il miglior modo di intendere nel loro significato moderno le espressioni di "popolo" e di "nazione" consiste nel considerarle equivalenti, in sostanza, della parola "Stato", poiché è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità»[5].

Tutto questo, ripeto, non è casuale. La scuola germanica di diritto pubblico, e più tardi la scuola «giuridica» italiana muovevano, infatti, dal dato di ordinamenti statali nei quali il principio della sovranità popolare non aveva alcun posto: neanche sotto l'aspetto, attenuato e di minor rilievo, di fonte o titolo di legittimazione dello Stato. Ordinamenti fondati su Carte *octroyées*, e non derivati da volontà popolare; ordinamenti monarchici, nei quali, come si è accennato, l'elemento democratico-rappresentativo era una semplice componente tra le altre, confinata per giunta originariamente nell'ambito di un regime strettamente oligarchico; ordinamenti fondati in realtà su di un «paese legale» assunto – secondo la felice espressione del Depretis – a «nuda presunzione di diritto, in disaccordo con la realtà, in disaccordo col Paese vero». In Germania, come in Italia, il processo di formazione dello Stato moderno e della stessa unità nazionale-statale, in ritardo di oltre mezzo secolo rispetto alla vicina Francia, era avvenuto dall'alto in basso, anziché dal basso in alto; era avvenuto, per dir così, attraverso una interna evoluzione e trasformazione dell'organizzazione statale, piuttosto che per conquista popolare, che si fosse incarnata e dispiegata in nuove istituzioni governative e in un nuovo assetto dei pubblici poteri.

In tali condizioni, il «dogma» della sovranità dello Stato era sufficiente a caratterizzare giuridicamente il passaggio allo Stato moderno: in luogo del sovrano in carne ed ossa, subentra l'istituzione statale, che l'ordinamento qualifica – di regola – come persona e pertanto come il soggetto titolare della potestà di governo. Sovrano diviene dunque lo Stato.

Certo, da un punto di vista formale, la situazione non è diversa dalla Francia, dove pure lo Stato-persona è il moderno erede del sovrano persona fisica della monarchia assoluta. Solo che, qui, ben più accentuata e vigorosa è la coscienza del significato politico di fondo della avvenuta trasformazione: che voleva dire, infatti, l'avvento della nazione sovrana, quindi preminenza e supremazia del popolo, rispetto a cui la figura dello Stato-persona finisce perciò con l'assumere carattere strumentale.

È stato giustamente osservato, di recente, come in sostanza lo Stato moderno, considerato nella sua unità «secondo la comune e ormai tradizionale accezione» sia «altrettanto assoluto quanto lo Stato dei tempi trascorsi»; l'unica differenza consistendo nel fatto che la persona nelle cui mani si assommano tutti i poteri è attualmente una persona giuridica, e non più una persona fisica. Differenza tuttavia importantissima, si è aggiunto, in quanto la figura della personalità giuridica statale verrebbe a... spersonalizzare le volontà reali, empiriche, individualizzate, dei governanti, celati dietro a questo «astratto schema concettuale»[6]. Ciò che può anche essere esatto, entro certi limiti, ed è certamente esattissimo, appreso come critica della dottrina tradizionale, rivolta appunto a mascherare dietro le sue astrazioni la realtà del potere politico. Ma, a nostro avviso, la vera differenza storica tra i due tipi di Stato è data proprio dal fatto che, nello Stato moderno, la persona statale appare come espressione, rappresentante, strumento (adopero deliberatamente, per ora, termini generici e tra loro diversi) del popolo o della nazione. O in altri termini, che, modernamente, sovrano diventa il popolo, e sia pure poi, concretamente, una parte, anche ristretta, di esso, una determinata classe, la quale peraltro tende

---

[5] L'affermazione riportata nel testo si trova nello scritto V.E. ORLANDO, *Sul fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Rev. Du droit public et la de la science politique*, 1985 (ora compreso nel vol. *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940). Questa ed analoghe premesse formali non impediscono peraltro l'Orlando dal mantenersi in tutta la sua opera aderente alla realtà storica del fenomeno studiato e dall'affermare in molte occasioni un largo e vivace spirito democratico (sia consentito richiamare in proposito la nostra commemorazione di Orlando, V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Rass. giuliana di dir. e giur*., 1953, 2 e in *Analisi Triestini*, XXIII (1953), sez. I)

[6] Il rilievo, molto interessante ed acuto, è di G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, IV, I, 1953, 3 dell'estratto.

a porre sé medesima – almeno nominalmente – come identica con il popolo tutto intero ed in nome di questo e della sovranità popolare giustifica il proprio dominio politico.

Qui sta il senso profondo della rivoluzione segnata dal passaggio allo Stato moderno, e non nella semplice circostanza formale della sostituzione ad un soggetto sovrano, persona fisica, di un astratto soggetto sovrano, persona giuridica. Gli stessi testi costituzionali della Francia moderna, dalla Costituzione del 1791 a quella del 1848, riecheggiano nelle loro formulazioni questa diffusa convinzione politica: "La sovranità appartiene alla Nazione" – diceva l'art. 1 della prima Costituzione rivoluzionaria del 3 settembre 1791, ma «La nazione, dalla quale provengono tutti i poteri, non può esercitarli se non per delega. La Costituzione francese è rappresentativa» (art. 2). La Costituzione della Repubblica del '48 a sua volta confermava che «La sovranità risiede nella universalità dei cittadini francesi» (art. 1), che «tutti i poteri pubblici, qualunque essi siano, emanano dal popolo» (art. 18) e che «il popolo francese delega il potere legislativo ad una Assemblea unica» (art. 21). E anche quando, più tardi, la teoria giuridica elaborerà il «dogma» della sovranità dello Stato, si tratterà soltanto di una costruzione tecnica, costretta sempre a fare i conti con l'ideologia politica della sovranità nazionale o popolare, cui non si potrà negare diritto di cittadinanza nella scienza giuridica; mentre, storicamente, è in nome di questa ideologia, e non del concetto dello Stato sovrano, che le classi dominanti seguiteranno per oltre un secolo ad esercitare la loro funzione dirigente ed unificatrice (*egemonia*) sull'intera società francese. In Italia come in Germania, per contro, per le diverse condizioni storiche da cui era sorto lo Stato moderno, il «dogma» della sovranità dello Stato, non solamente viene sempre più irrigidendosi, escludendo ogni temperamento ed ogni tentativo di conciliazione dialettica, ma diventa esso stesso l'ideologia politica, che servirà alle classi dominanti per giustificare e conservare il proprio potere politico.

Profondamente diversa è, invece, la situazione storica nel quadro della quale la norma costituzionale dell'art. 1 deve oggi essere interpretata. La sovranità popolare sta anzitutto, e concretamente, alle origini della vigente Costituzione: nata dalla consultazione popolare diretta del 2 giugno 1946 e dall'opera di una Assemblea contemporaneamente eletta a suffragio universale. La sovranità popolare, prima dunque di essere un principio ideologico affermato nel testo costituzionale, è la fonte dello stesso testo costituzionale e dell'intero ordinamento della Repubblica. Assente, formalmente e storicamente, dal vecchio ordinamento monarchico statutario, essa è viceversa ben presente, storicamente e formalmente, nell'ordinamento vigente. Sbarazzarsene col semplice richiamarsi al «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, non è pertanto possibile o equivarrebbe a fraintendere e tradire i presupposti e i principi dell'ordinamento che si tratta, invece, di studiare, di comprendere, di sistemare dogmaticamente.

3. Equivocità del «dogma»: duplice accezione del nome «Stato» (Stato società e Stato-soggetto)

D'altro canto, e ciò premesso, non va dimenticato che la dottrina tradizionale della esclusiva sovranità dello Stato si riferisce pur sempre a un concetto di Stato tutt'altro che univoco e preciso, mentre la stessa nozione di sovranità viene assunta in sensi diversi; sicché talune affermazioni «conclusive» che si sogliono ripetere sull'argomento finiscono in ultima analisi con l'essere viziate intimamente da una fondamentale incertezza, e quindi sono tutt'altro che conclusive.

Giacché, come ormai è stato più volte e largamente dimostrato muovendo dai più diversi punti di vista e seguendo i più diversi indirizzi metodologici, la parola Stato copre due distinti contenuti concettuali, così come il concetto di Stato ha per oggetto due distinti fenomeni reali. Stato significa, a volte, l'intera comunità politicamente organizzata, nella sua unità dialettica di governanti e governati, di autorità e libertà; altre volte, invece, significa uno soltanto dei momenti costitutivi di tale fenomeno complessivo, e cioè il governo (in senso largo): quel determinato apparato che, all'interno del gruppo politico, esercita la potestà d'imperio, governa, amministra, legifera, entra in rapporti determinati e giuridicamente regolati con altri soggetti, e via dicendo.

È chiaro, infatti, che quando si definisce lo Stato come «ente territoriale sovrano», quando se ne teorizzano i cosiddetti «elementi costitutivi», si allude certamente al fenomeno statale complessivo:

all'intera società umana, cioè, che storicamente viene intesa come formante uno Stato determinato. Noi tutti, cittadini di uno Stato, sentiamo allora di farne parte, di essere in certo senso noi stessi – investiti di autorità e quindi governanti, ovvero sottoposti ai comandi di costoro, e quindi governati – tutti assieme lo Stato, e in tale qualità ci differenziamo allora, e talvolta ci contrapponiamo, rispetto ad altri popoli formanti altri Stati (ma giova avvertire che, nel linguaggio comune, si parla piuttosto di nazione, con riferimento alla comune appartenenza alla medesima comunità territoriale). Quando, invece, si parla in dottrina dello Stato che fa le leggi, che amministra, giudica, punisce, leva tributi; quando soprattutto si costruisce la figura della personalità giuridica dello Stato (soggetto, tra gli altri soggetti del medesimo ordinamento; destinatario delle norme di questo stesso ordinamento) e lo Stato viene pertanto concepito come titolare di potestà, diritti, doveri, nei confronti dei cittadini e degli altri soggetti compresi nella sua sfera rispettiva; allora, non meno certamente, si allude a qualcosa di distinto dal fenomeno sfatale complessivo, e cioè ad una realtà diversa da quella che si suole anche indicare con la medesima parola, come nei casi sopra ricordati.

Si può dire, anzi, che sia questa seconda realtà, quella che risulta per prima e con maggiore evidenza all'esperienza comune – acritica – di ogni uomo: il quale mille volte nel corso della propria vita si imbatte nello Stato come in qualcosa di estraneo e diverso e contrapposto a sé medesimo, sentendone il peso dei comandi e la stessa forza materiale, ed in tal modo ne avverte immediatamente la presenza, attestandone la realtà. È appunto questo aspetto del fenomeno statale, quello che viene energicamente sottolineato, fin quasi come esclusivo, dalle varie correnti dottrinali dello Stato- forza: dello Stato identificato con il potere o con il sovrano o con i governanti o dello Stato come apparato coattivo, strumento di dominazione nelle mani della classe dominante. Mentre è ad un secondo grado di esperienza, che lo stesso senso comune avverte altresì ed attesta l'altra più vasta realtà, dello Stato, cioè, come la società tutta intera, alla quale necessariamente apparteniamo, della quale siamo membri, attivi e passivi (dello Stato dunque come la nazione, di cui siamo membri). Ed è questo l'aspetto che di solito viene ampiamente svolto e teorizzato nella dottrina ufficiale tedesca e italiana soprattutto: lo Stato come la stessa nazione politicamente organizzata, come il «gruppo di uomini conviventi (o popolo) che in un territorio determinato è sottoposto all'unità di comando di un potere sovrano».

Non vi è pertanto un solo concetto di Stato; ma ve ne sono due, che spesso vengono tra loro confusi per l'identità del nome convenzionalmente adottato a designarli entrambi, e che è necessario invece tenere accuratamente distinti, così come del resto distinti e diversi risultano alla esperienza comune degli uomini i rispettivi fenomeni reali. In senso largo, Stato significa la società statale nel suo insieme: è la «società civile» di Hegel con in più la società politica, lo Stato politico; è l'intera società umana nella quale si attua quella che il Duguit chiama la *différentiation politique* tra governanti e governati, rientrando allora in questo largo concetto e i primi e i secondi nel loro reciproco rapporto; è «l'insieme della esistenza di un popolo», come lo chiama Marx; è la «nazione giuridicamente organizzata» della dottrina tradizionale o se si preferisce la «istituzione territoriale sovrana» della nota definizione del Romano. In un secondo senso, più ristretto e specifico, Stato significa invece il governo, l'autorità che si enuclea all'interno della società statale complessiva: indicando allora uno soltanto dei dati reali nel cui concorso si verifica storicamente il fenomeno statale (uno soltanto dei famosi «elementi costitutivi» teorizzati dalla scuola dominante), e precisamente l'elemento centrale autoritativo, intorno al quale sono concretamente raggruppati tutti gli appartenenti a quella determinata società e ai comandi del quale essi sono necessariamente sottoposti.

Stato-società, dunque, e Stato-governo: ossia, empiricamente, Stato come i governanti, e Stato come insieme dei governanti e dei governati.

Né si tratta, come si diceva, di una nuova «scoperta», ché anzi la distinzione ha lontane origini nella dottrina ed è stata ripetutamente presentata sotto forme diverse a secondo delle scuole e degli indirizzi rispettivi: ora muovendo dall'impostazione del problema della definizione nominale dello Stato in generale, ora piuttosto muovendo dal problema della eventuale personalità giuridica di un certo Stato determinato; a volte, per rispondere ad esigenze realistiche, nel tentativo di adeguare la teoria giuridica ai dati dell'esperienza storica concreta e alle istanze del senso comune; a volte, invece,

per corrispondere ad esigenze logico-formali, eliminando certe contraddizioni rimaste insolute nell'ambito della dottrina tradizionale[7].

Di nuovo c'è soltanto che i concetti suesposti cominciano ora ad entrare con maggior decisione nella corrente letteratura giuspubblicistica, venendo persino utilizzati in manuali e trattazioni istituzionali[8], contrariamente a quanto si verificava, da noi, sino a una diecina di anni fa. A questo progressivo affermarsi della distinzione tra i due concetti di Stato, e i rispettivi fenomeni reali, hanno certamente contribuito fattori politici e fattori culturali che sono maturati a seguito della seconda guerra mondiale: il precipitare della crisi dello Stato nella dittatura fascista, e poi nella sconfitta e nella disgregazione politico-istituzionale del Paese ha posto indubbiamente, con l'evidenza dei fatti, l'accento sulla problematica relativa allo Stato moderno e ai rapporti tra potere politico e società, tra autorità e libertà, per l'innanzi celata tra le pieghe di una dottrina, quanto più tecnicamente raffinata, tanto più lontana dalle contraddizioni reali di una società, le cui istituzioni ne costituivano e ne costituiscono, tuttavia, il fondamento e l'oggetto di indagine. Né sarebbe possibile sottovalutare l'influenza avuta dalla esperienza costituente, per la prima volta dispiegatasi integralmente nella nostra storia unitaria; né, sul piano culturale, l'influenza di certe tesi, almeno, del marxismo, che hanno preso a circolare in Italia tra gli uomini di pensiero delle più varie convinzioni politiche e ideologiche, specialmente attraverso la elaborazione datane da Antonio Gramsci, proprio con particolare riferimento ai rapporti Stato-società[9].

---

[7] Generalmente la distinzione tra i due concetti di Stato suole farsi risalire a A. AFFOLTER, *Zur Lehre von der Personlichkeit des Staates,* in *Arch. f. off. Recht*, 20, 1906, che se ne occupa peraltro ai soli fini del problema della personalità giuridica dello Stato (concludendo, com'è noto, con l'escluderne l'ammissibilità; ma un primo accenno, anche più esplicito, se ne rinviene già nello A. HAENEL, *Deutsches Staatsrecht*, I, Leipzig 1892 (Stato come *Gesamterscheinung* e Stato come insieme degli organi governativi, in contrapposto alla collettività dei sudditi). Meno noto è che anche il Romano in una prima fase del suo pensiero (S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, nel *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, V. E. Ordando (a cura di), I, Milano 1900, 118 ss. e 145 ss.) ebbe ad intuire la necessità logica della distinzione per affermare la «personalità di tutto quel complesso di istituti, di uffici, di funzionari, che noi con vocabolo comprensivo, abbiamo chiamato Stato», avvertendo come tale concetto, più ristretto, si differenzi da quello dello Stato, «complessivamente considerato»: nel quale rientrano allora diverse personalità, tra cui, appunto, quella formata «dal complesso di uffici che fanno parte della amministrazione diretta, che si suol chiamare anche Stato, semplicemente ...» (dove, peraltro, il Romano sembra piuttosto limitare la nozione di Stato in senso stretto al solo apparato amministrativo, escludendone, inesattamente, lo Stato-legislatore). Nel corso della dottrina successiva, fino a quella più recente, la distinzione riappare con maggiore evidenza e ricchezza di sviluppi, ma – come si è avvertito nel testo – sotto forme molteplici e diverse, in funzione della varietà dei criteri metodologici. Schematicamente, e restando entro il campo delle scienze giuridiche strettamente intese, troviamo, infatti: 1) teorie che affermano esplicitamente la distinzione tra lo Stato-persona e lo Stato come ordinamento (Somlò, Wenzel, Cammarata, Wolff, Quadri, e ora da noi, Balladore Paldieri); 2) teorie che presentano piuttosto la distinzione tra lo Stato (sia o non persona giuridica) e l'ordinamento giuridico s'intende, statale, ma non identificato con lo Stato in senso largo (Burckhardt); 3) teorie che distinguono lo Stato come fenomeno complessivo dallo Stato come persona reale, ed eventualmente giuridica (Donati),ovvero lo Stato come persona giuridica dall'ente reale sottostante (Esposito con riferimento allo Stato e alla nazione italiana); 4) teorie in cui la distinzione è piuttosto presupposta, talvolta esplicitamente (DUGUIT, designando con la parola Stato così i detentori del potere politico, come l'intera società umana caratterizzata dalla interna differenziazione tra governanti e governati), sia, più spesso, implicitamente (Seydel, Bornhak e in genere le concezioni che identificano lo Stato con il principe o con i governanti; si pensi anche, sotto un ben diverso profilo, naturalmente, alla distinzione, che corre attraverso tutta la dottrina francese moderna, tra lo Stato e la nazione). Cfr. da ultimo, nella dottrina italiana, la perspicua e precisa impostazione di C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi ec. giur. della Fac. di Giur. dell'Università di Cagliari*, XXXVI, 1953.

[8] Cfr., per esempio, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1953; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, *passim*.

[9] Sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Stato e società nel pensiero di Gramsci*, in *Società*, VII, 1951, 4.

4. Segue: varie accezioni del concetto di sovranità

Dovrebbe essere chiaro fin d'ora come la differenziazione di due concetti di Stato implichi certe necessarie conseguenze in ordine al problema, che qui interessa, della sovranità popolare. In sostanza, è tutta la teorica della cosiddetta «corporazione statale» che viene posta in crisi, e con essa anche il vecchio «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato. Quando, infatti, lo Stato si intenda in senso largo, come Stato-comunità, il popolo può apparirci ancora, sì, quale «elemento costitutivo» dello Stato medesimo, parte integrante, quindi, di esso, nel quale in certo senso si compenetra e si confonde; non più, viceversa, quando dello Stato si parli nel senso più ristretto e specifico, dianzi precisato (Stato-governo o Stato-soggetto), poiché, in tal caso il popolo si pone, invece, come collettività di soggetti esterna allo Stato, destinataria degli atti di esercizio della potestà di governo, nelle sue diverse manifestazioni, e – modernamente – attiva, a sua volta, nei confronti dello Stato (sui cui indirizzi, infatti, può in vari modi influire, talora anche con efficacia decisiva), o addirittura capace, in determinati ordinamenti, di esercitare essa stessa direttamente la suprema potestà di governo.

Di qui l'equivoco insito nel «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, quale appare nelle sue più comuni formulazioni; ulteriormente complicato, per giunta, dalla stessa equivocità del termine sovranità: con il quale, com'è noto, ora si intende esprimere la potestà di governo, che sarebbe appunto sovrana nel senso di suprema, ora invece la originarietà dell'ordinamento giuridico statale (e perciò, in breve: ora la qualifica di una potestà, ed ellitticamente questa stessa potestà, ora la qualifica di un ordinamento).

Infatti, quando si afferma il tradizionale principio della sovranità dello Stato, a quale concetto di Stato si vuole riferirsi ed in qual senso si assume a sua volta il concetto di sovranità? Sovrano, ed anzi solo ed esclusivo sovrano, sarebbe lo Stato-governo, oppure lo Stato come fenomeno complessivo, come popolo politicamente organizzato? (Nella quale seconda ipotesi, si badi, resterebbe ulteriormente da chiarire se sovranità stia semplicemente a significare originarietà dell'ordinamento rispettivo, oppure la potestà spettante alla comunità statale tutta intera: che sono ancora due cose ben diverse e niente affatto legate tra loro). In definitiva, stando alle applicazioni pratiche e alle conclusioni cui generalmente si perviene, non vi ha dubbio che lo Stato sovrano sia, nella dottrina tradizionale, lo Stato-persona o Stato-governo, la sovranità intendendosi allora nel senso di potestà suprema di governo[10]: anzi, è proprio questa una delle ragioni solitamente addotte a giustificazione del «dogma», che, cioè, essendo la sovranità, in tale accezione, una potestà giuridica, essa abbisogna di un soggetto cui riferirsi e questo non può dunque essere che il soggetto Stato, la persona statale (ossia lo Stato-governo, precisamente). Ma, nella dottrina corrente, mancando la distinzione tra i due concetti e i rispettivi fenomeni reali compresi entrambi sotto il nome di Stato, si opera poi ad ogni passo uno scambio per cui il «dogma» si riferisce, bensì, in ultima analisi, allo Stato-governo, ma viene altresì riferito verbalmente, al tempo stesso, anche allo Stato-comunità, quindi al popolo, che sarebbe appunto sovrano in quanto organizzato a Stato, ossia in quanto identificato *tout court* con lo Stato; gli attributi, che spettano in realtà alla persona statale, divengono allora attributi del fenomeno statale complessivo, della «corporazione» statale tutta intera; così come gli interessi generali della collettività sono ipostatizzati negli interessi della persona statale, e viceversa gli interessi propri di questa altrettanto dommaticamente identificati con gli interessi generali, anzi con l'interesse generale.

[10] La sovranità, riferita deliberatamente e con piena consapevolezza critica delle incertezze concettuali e lessicali accennate nel testo, allo Stato in senso largo, deve invece correttamente intendersi come equivalente di originarietà ossia come una qualifica dell'ordinamento giuridico statale complessivo (assumendo l'ordinamento in senso normativistico).

5. Esame dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione vigente: efficacia normativa di tale disposizione

Le succinte considerazioni che precedono non portano, ovviamente, ad escludere il concetto della sovranità dello Stato o ad affermare che sovrano sia soltanto e necessariamente il popolo; né questo era o poteva comunque esserne l'intento. Il principio della sovranità popolare, come principio di diritto positivo, può infatti essere accolto in determinati ordinamenti, e restare viceversa assente da altri ordinamenti; così come, dal canto suo, lo stesso principio della sovranità dello Stato, presupponendo necessariamente che lo Stato sia persona giuridica, può valere in certi casi, e non anche in altri (non vale, per esempio, nel diritto pubblico britannico). Quanto si è andato osservando fin qui giova semplicemente a sgombrare il terreno dell'indagine da un pregiudizio, poiché tale è indubbiamente il famoso «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato: storicamente condizionato al dato di ordinamenti positivi di un certo tipo; quindi, sprovvisto di qualsiasi pretesa validità universale; equivoco e contradittorio in sé stesso, quando si rifletta alla duplice accezione del nome Stato e ai vari significati del concetto di sovranità.

L'esame del problema può e deve pertanto essere ripreso sulla scorta del nostro diritto vigente, senza lasciarsi intimidire da una tradizione dottrinale, certamente autorevole, ma formatasi e sviluppatasi muovendo dal dato di altri, diversi, ordinamenti. E l'esame del problema non può non partire dalla disposizione della seconda parte dell'art. 1 della Costituzione, che troppo spesso invece viene superficialmente relegata tra le vuote enunciazioni rettoriche.

Non sembra, invece, corretto il metodo di svuotare di contenuto normativo una disposizione costituzionale, senza prima essersi seriamente impegnati nel tentativo di riconoscerle viceversa un senso preciso e una concreta rilevanza giuridica. La Costituzione è una legge, un atto normativo; si deve perciò presumere in partenza che tutte le sue disposizioni pongano norme giuridiche, e non all'opposto che siano formule puramente moralistiche, didascaliche e decorative. Relegare nel limbo la disposizione del secondo comma dell'art. 1, si potrebbe dunque soltanto in estrema ipotesi, qualora un'attenta indagine avesse dovuto convincere l'interprete della impossibilità di attribuirle un contenuto giuridico normativo.

AI riguardo, deve preliminarmente osservarsi che il dubbio potrebbe, in ipotesi, essere giustificato, se la disposizione in oggetto fosse una disposizione isolata: staccata, per dir così, dal sistema costituzionale; priva di conseguenze giuridiche e di nessi con istituti e norme di diritto positivo, o peggio ancora, contrastante addirittura (non già con un preteso «dogma», di cui si tratta invece di dimostrare la validità) ma con altre disposizioni, sicuramente normative, del medesimo testo costituzionale, da palesarsi *prima facie* insuscettibile di spiegare quell'efficacia regolante, che, in modi e con effetti diversi, è tuttavia necessariamente propria di ogni norma giuridica.

Ma nulla di tutto questo può dirsi per il secondo comma dell'art. 1. La formulazione testuale ne è, viceversa, compiuta e perspicua quanto e forse più di quella di tante altre disposizioni generali enuncianti norme-principio. Non si esaurisce in una retorica affermazione di sovranità popolare, ma si sofferma a precisare, alludendo e alla spettanza e all'esercizio della sovranità e determinando anche le forme e i limiti di tale esercizio: con linguaggio univoco e tecnicamente corretto. D'altro canto, la disposizione del secondo comma si integra perfettamente con quella del primo comma del medesimo art. 1: la definizione della forma di governo italiana risulta, nei suoi tratti essenziali, dall'intero contesto dell'art. 1. Repubblica: e questa non è una definizione dottrinale, che non implicherebbe, com'è noto, alcun carattere vincolante per l'interprete, ma ricognizione riassuntiva dell'ordinamento positivo instaurato per effetto del referendum istituzionale del 2 giugno e compiutamente disciplinato dalla Costituzione; forma di governo repubblicana, dunque, sottratta perfino alla revisione costituzionale (art. 139). Repubblica democratica, fondata sul lavoro: ecco altrettante determinazioni, anche queste niente affatto teoretiche, ma concretamente organizzative e alle quali corrispondono coerenti sviluppi istituzionali e normativi; segue, infine, nel secondo comma, l'indicazione del soggetto cui la suprema potestà di governo spetta nella titolarità e nell'esercizio, ciò che implica al tempo stesso un'ulteriore determinazione organizzativa, relativa appunto ai rapporti tra Stato-soggetto

e popolo. Insomma, nelle due parti, tra loro complementari, dell'art. 1 è tassativamente definita la struttura essenziale della Repubblica italiana, sia per quanto attiene al regime economico-politico (fondata sul lavoro, democratica), sia per quanto attiene più specialmente alla forma di governo (repubblicana, democratica, fondata sulla sovranità popolare). Né va dimenticato, inoltre, che tutta una serie di disposizioni e di istituti costituzionali specifici si collegano a loro volta a tali principi fondamentali organizzativi, svolgendone le conseguenze implicite e ricevendone inversamente impronta e criterio ispiratore: dagli istituti rappresentativi, a quelli di democrazia diretta (referendum abrogativo e referendum di approvazione; referendum consultivo in materia di ordinamento degli enti locali); ampie libertà politiche dei cittadini, sia come singoli sia raggruppati in partiti ed altre associazioni volontarie di varia natura; garanzie di eguaglianza sostanziale e di sicurezza sociale per i lavoratori, ecc.

In particolare, per quanto più propriamente si riferisce al principio della sovranità popolare, esso determina, nel sistema delineato nel testo costituzionale (anche prescindendo ora dagli sviluppi relativi ai partiti politici e a certe libertà politiche o politicamente rilevanti, che non sono necessariamente in funzione del principio stesso, pur ricollegandovisi in qualche modo, almeno indirettamente), l'accoglimento degli accennati istituti di democrazia diretta, concretantisi nei diversi tipi di referendum. Al nesso tra tali istituti e il principio della sovranità popolare si è già accennato, di passaggio, proprio all'inizio di questi appunti, e su di esso si dovrà ancora tornare più oltre (infra, n. 14); ma è necessario mettere bene in chiaro fin da questo momento, ai fini di una esatta valutazione dell'ordinamento costituzionale italiano, che da un lato, le varie specie di referendum non esauriscono, a rigor di termini, le possibilità di pratica attuazione della sovranità popolare, potendovi essere anche istituti diversi svolgenti analoga funzione (la revoca degli eletti, per esempio, ad istanza di un certo numero di elettori, oppure lo scioglimento delle assemblee a richiesta popolare); e, d'altro lato, che decisiva non è tanto la circostanza formale della presenza o meno di qualche forma di consultazione popolare diretta rientrante nello schema generale del *referendum*, quanto piuttosto il grado qualitativo e l'intensità di tale consultazione in un dato sistema costituzionale, nei confronti con le manifestazioni di volontà dello Stato-persona. Il referendum, cioè, in tanto deve essere messo in correlazione con il principio della sovranità popolare, rivelandone o confermandone l'accoglimento in sede di diritto positivo, in quanto attraverso di esso il popolo sia posto in grado di esprimere, nell'ambito dell'ordinamento dato, una volontà preminente, alla quale sia dunque attribuita efficacia prevalente su ogni altra e in ultima analisi decisiva. Questi caratteri, precisamente, sono propri, nella nostra Costituzione, del referendum abrogativo, del referendum di approvazione per le leggi costituzionali, e in parte dello stesso referendum consultivo di cui all'art. 132.

La disposizione del secondo comma dell'art. 1 si presenta perciò, già ad un primo esame, per la sua formulazione, per la sua connessione sistematica con le altre proposizioni dello stesso articolo, per le conseguenze che ne discendono nel sistema, come una disposizione di principio avente un preciso contenuto normativo.

6. Segue: interpretazione della norma: sovranità come potestà di governo, sua spettanza al popolo come universalità dei cittadini viventi

Procedendo per gradi, cercheremo di fissare, nella interpretazione di tale disposizione, una serie di punti fermi, cominciando da quei pochi in ordine a cui già si sono delineate in dottrina, sia pure per accenno, posizioni abbastanza sicure o sui quali sembra comunque più agevole raccogliere il consenso degli studiosi; per giungere via via a conclusioni meno ovvie e notevolmente divergenti dalla opinione comune: le sole tuttavia, che ci sembrino scaturire legittimamente da una spassionata esegesi del testo costituzionale, nel quadro delle considerazioni preliminari, di ordine più generale, accennate nei paragrafi precedenti.

1) Sembra certo, in primo luogo, che, nell'art. 1, la sovranità è intesa nel senso di suprema potestà di governo, e non di originarietà dell'ordinamento. L'art. 1 non si occupa di definire i caratteri dell'ordinamento giuridico statale, in astratto (cosa che sarebbe stata, del resto, del tutto inutile e fuori

luogo in un testo legislativo); ma di definire, in concreto, la forma di governo e il rapporto fondamentale Stato-società nella Repubblica italiana; la sovranità, di cui in esso si parla e che viene attribuita al popolo, non può essere perciò – letteralmente e logicamente – che la sovranità come potestà, spettante appunto a uno o più soggetti determinati.

2) In secondo luogo, come è stato ben rilevato in dottrina[11], l'art. 1 non indica nel suo secondo comma il popolo come fonte di instaurazione dell'ordinamento statale: non si riferisce alla fonte storica o ideale del potere, ma bensì alla effettiva titolarità e all'effettivo esercizio del potere medesimo. Non dice, infatti, che la sovranità emana dal popolo, ma che appartiene al popolo, «che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», come un potere costituito, dunque, e non già come un potere costituente o comunque preesistente all'ordinamento positivo.

3) L'art. 1 attribuisce la sovranità, così intesa, al popolo; e poiché, come si è rilevato in precedenza, il popolo non è lo Stato, quando questo venga in considerazione come soggetto governante, ma sta con esso in un certo rapporto che può genericamente dirsi di rappresentanza e che varia nella sua specifica configurazione col variare degli ordinamenti giuridici (infra, nn. 15 e 16), si rende ormai superfluo indugiare oltre a confutare gli indirizzi teorici per i quali la formula dell'art. 1, seconda parte, significherebbe null'altro che sovranità dello Stato.

4) Può aggiungersi, proseguendo nell'indagine, che l'art. 1 riferisce la sovranità al popolo, e non alla nazione, che pure è concetto e parola di antica tradizione in Italia (mentre della nazione si parla in altri luoghi della Costituzione: art. 9, secondo comma; art. 67; art. 98; v. anche, per il concetto degli interessi nazionali, l'art. 117, prima parte). È noto come, per talune concezioni dottrinali, la sovranità nazionale sia cosa distinta e diversa dalla sovranità popolare, così come spesso per nazione si intende un'entità diversa dal popolo, di carattere organicistico e sociologico ovvero di carattere trascendente e idealistico. A nostro avviso, la nazione si risolve giuridicamente, di regola, nel popolo, come generazione attuale dei cittadini, e sovranità nazionale significa perciò, concretamente, sovranità popolare; senza escludere peraltro che, talora, nel linguaggio politico e giuridico si voglia alludere piuttosto, parlando di interessi nazionali, di volontà nazionale e simili, a quel che di permanente e di unitario vi ha al fondo della collettività popolare[12]. Preferiamo tuttavia astenerci in questa sede, per maggiore semplicità di esposizione, dall'affrontare di proposito il problema, limitandoci ad osservare che è comunque da escludere che l'art. 1 della Costituzione, affermando l'appartenenza della sovranità al popolo, intenda riferirsi a un'astratta sovranità nazionale, intesa come «volontà generale unanime» di «adesione»[13], o ad una illimitata potestà di fatto della nazione, intesa quale ente reale, trascendente il dato immediato del popolo come collettività di soggetti viventi[14]. Gli stessi rilievi accennati qui

---

[11] C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. di dir. pubbl*., III, I, 1948 ed ora nel volume *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954.

[12] In questo senso riteniamo che la parola «nazione» sia appunto adoperata in alcune disposizioni del testo costituzionale vigente: art. 9, secondo comma («patrimonio storico e artistico della nazione»); art. 87, primo comma (il Presidente della Repubblica «rappresenta l'unità nazionale»); art. 98, primo comma («i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione» -: escludendosi, cioè, che possano servire invece gli interessi di una classe o di un partito). Nell'art. 67, viceversa, «nazione» deve intendersi come sinonimo di «popolo», se si vuol dare un senso accettabile alla norma, che istituisce il rapporto rappresentativo non tra gli eletti e il corpo elettorale, ma tra gli eletti e il popolo (inteso appunto come la nazione concretamente vivente). Secondo il Lavagna invece, nella terminologia della Costituzione, l'espressione «nazione» starebbe sempre ad indicare il popolo. In proposito cfr. anche oltre nel testo e in nota 13.

[13] Secondo la nota concezione di Hauriou (cfr. specialmente M. HAURIOU, *La souveraineté nationale*, Paris, 1912).

[14] Secondo la concezione sostenuta dall'Esposito, sulla base però dell'ordinamento italiano anteriore [cfr. specialmente C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione Italiana*, in *Arch. di dir. pubbl.*, II, 1937, 2-3). Del resto, a giudicare dagli accenni contenuti nello scritto più recente citato qui sopra alla nota (10), sembra che oggi, movendo dal dato delb nuova Costituzione, questo stesso Autore consenta, invece, nella tesi, delineata nel testo, della sovranità spettante proprio al popolo come insieme dei cittadini viventi. Nel medesimo senso, cfr. decisamente V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova 1952, 133 ss. e C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV, specialmente 54. Analoga sembra l'opinione espressa da C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, 40 ss., criticando acutamente il principio della sovranità nazionale, quando

sopra, al punto 2), concorrono viceversa univocamente a concludere che, nel secondo comma dell'art. 1, sovranità popolare significa concretamente spettanza del potere supremo al popolo, al popolo vivente, risultante dal complesso dei soggetti che l'ordinamento considera appartenenti allo Stato ossia suoi cittadini [il popolo come «universalità dei cittadini», secondo la felice espressione, a suo luogo ricordata, della Costituzione francese del 1848[15]]: giacché non si tratta di designare, appunto, la fonte ideale del potere, ma di stabilire a chi spetti la titolarità e l'esercizio del potere supremo; non di affermare un generico consenso fondamentale della nazione al regime, ma di affermare bensì il diritto di tutti i cittadini a concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l'esercizio di poteri, diritti e libertà ad essi spettanti, a formare la volontà suprema governante nella Repubblica Italiana.

7. Critica delle dottrine che configurano il popolo come organo dello Stato: il popolo non è organo dello Stato e non s'identifica con il corpo elettorale

Ma, si obietta solitamente, il popolo, come tale, non è soggetto, e pertanto non può assumersi a titolare di una potestà giuridica; è soltanto nello Stato, che il popolo trova la sua espressione unitaria e la sua personificazione giuridica. L'argomento che, tra l'altro, come si è a suo luogo rilevato, è uno dei pochissimi con cui si cerchi dalla corrente dottrina di puntellare il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, conduce poi i propri sostenitori o alla generica posizione di rifiuto aprioristico di qualsiasi rilevanza giuridica dell'art. 1, seconda parte, (posizione che può ritenersi sufficientemente confutata nel corso delle considerazioni svolte nelle pagine precedenti), ovvero a più sottili sforzi interpretativi, in conseguenza dei quali la formula del secondo comma dell'art. 1 vorrebbe dire semplicemente che sovrano è lo Stato, ma «nel suo organo popolo», indicando cioè la posizione di preminenza che spetta al popolo tra gli altri organi costituzionali[16]. Soluzione, peraltro, anch'essa

---

sia costruito «sulla base di una inammissibile entificazione della nazione» ed in contrapposizione con quello della sovranità popolare (inteso, invece, come esplicazione e completamento di quest'ultima, servirebbe, secondo l'A., a mettere in rilievo talune esigenze implicite nella sovranità popolare ed anzitutto quella «dell'esistenza di un fattore spirituale di aggregazione, che nel mondo moderno è offerto dal modo nazionale», ecc.). Cfr. anche, C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit.*, 42 (intendendo il popolo, nella sua figura di elemento o presupposto dello Stato, come insieme dei cittadini), 66 ss. (escludendo che soggetto reale da porre a fondamento dello Stato sia la nazione e richiamandosi, invece, «ad una comunità sociale ordinata intorno a gruppi formati nel suo seno, portatori di una ideologia politica(...) e forniti di una capacità di azione, di un'effettività di potere capace di ottenere un'obbedienza media da parte dei cittadini»). Per la inesatta riduzione, però, del popolo, inteso quale potere costituito, ed anzi addirittura quale organo dello Stato-soggetto, al corpo elettorale (C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit.*, 202 ss.) v. oltre nel testo e in nota 17. Per quanto riguarda poi il concetto qui accolto del popolo come complesso dei cittadini viventi, v. in senso contrario le considerazioni, sottili ma non persuasive, del P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, 92 ss., riallacciandosi in sostanza alla diffusa concezione (Ranelletti eRomano) secondo la quale il popolo comprenderebbe in sé sia gli individui attualmente viventi, sia quelli vissuti in passato, sia quelli che saranno per vivere in futuro, restando il medesimo pur nel variare incessante dei suoi componenti. Non si vuol negare qui che il concetto astratto di popolo permanga unitario nell'avvicendarsi delle persone fisiche che ne fanno parte; e nemmeno che, procedendo su questa linea di astrazione, in esso rientrino le generazioni passate e quelle avvenire. Si osserva peraltro che, quando dall'astratto si passa al concreto, come necessariamente avviene ogni volta in cui si tratti di libertà, poteri, manifestazioni di volontà, decisioni «del popolo», i morti e i non ancora nati, ovviamente, non vengono in considerazione; o in altri termini ci si deve allora riferire al popolo come complesso di cittadini viventi (ossia, per ripetere le parole dello stesso Virga, al popolo «in senso stretto»). È questa, del resto, la concezione prevalente in dottrina, anche se, talvolta, con riferimento all'insieme degli individui sottoposti alla potestà dello Stato (Laband, Jellinek, Devalles),altre volte in vece, come sembra preferibile, all'insieme dei cittadini, ossia degli individui appartenenti allo Stato (Orlando, Kelsen). In quest'ultimo senso cfr. anche, con le precisazioni che si sono specificate, gli scritti, qui sopra ricordati, del Mortati, del Lavagna, dello Zangara.

[15] Cfr. anche l'art. 7 della Costituzione francese del 1793: «Il popolo sovrano è l'universalità dei cittadini francesi».

[16] L'opinione che si critica nel testo è largamente diffusa nella nostra dottrina, sebbene attraverso varie formulazioni. Quella che si riferisce qui sopra testualmente, e che vorrebbe rappresentare l'estremo tentativo di uscire dal vago e dal generico, mantenendo fermo il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, pur conciliandolo con quanto è espressamente scritto nella seconda parte dell'art. 1 della Costituzione, si trova in A. M. OFFIDANI, *La capacità elettorale*

inaccettabile, e del resto già sufficientemente bizantina e contorta per non destare, anche a prima vista, seri dubbi e perplessità. Ed infatti: anzitutto, l'art. 1 della Costituzione non si occupa affatto degli organi dello Stato, né la sua dizione mostra comunque di riferirsi alla preminenza di un organo determinato; oggetto della norma della seconda parte dell'art. 1 è viceversa, chiarissimamente, come si è in precedenza rilevato, la posizione del popolo nell'ordinamento statale complessivo, e più particolarmente la spettanza della sovranità, in perfetta coerenza sistematica con le altre parti del medesimo art. 1 che tendono tutte a precisare la forma di governo repubblicana nei suoi elementi essenziali e indefettibili. In secondo luogo, l'uso della espressione «appartiene», riferita alla sovranità nei confronti del popolo, sarebbe, oltre tutto, grossolanamente improprio, ove al popolo-organo il testo costituzionale avesse voluto alludere, giacché, nella interpretazione che qui si critica, la sovranità apparterrebbe allo Stato, e il preteso organo popolo ne avrebbe soltanto l'esercizio (com'è appunto, notoriamente, per la dottrina comune, il caso degli organi). Infine, e da un punto di vista più generale, deve rilevarsi che di organo statale potrebbe, semmai, parlarsi a proposito del corpo elettorale, e non già del popolo: giacché, sia che esso venga considerato, secondo la dottrina tradizionale e sopra a suo luogo criticata, «elemento costitutivo», elemento personale, della persona statale, sia che venga invece inteso, come sembra più esatto, come la collettività di soggetti raccolta attorno allo Stato-soggetto, non si vede proprio a prezzo di quali contorsioni logiche del tutto gratuite una tale entità (che è poi, in fin dei conti,]a sostanza viva ed ultima del fenomeno statale) possa poi ridursi ad essere, contemporaneamente, un semplice organo, fra i tanti, dello Stato-soggetto, una delle sue parti integranti, cioè: una tra le minori istituzioni particolari in cui essa si articola e del cui insieme risulta.

Ma il fatto è che, quando si definisce il popolo organo dello Stato, si scambia comunemente il popolo con il corpo elettorale, e si intende in realtà riferirsi precisamente a quest'ultimo; ed è generalmente noto, del resto, che l'identificazione (esplicita o più spesso implicita, quasi inavvertita) di popolo e corpo elettorale è molto diffusa nella dottrina, specie in tema di rappresentanza politica. L'equivoco trae indubbiamente origine dagli stessi testi costituzionali, che, fin dagli albori dello Stato moderno, riferiscono la rappresentanza politica al popolo o alla nazione, organizzandola peraltro, in concreto, in rapporto a una parte soltanto, che era inizialmente una minima parte, del popolo, vale a dire appunto al corpo elettorale, formato dei soli «cittadini attivi» secondo l'espressione famosa del Sieyés. Se si guarda agli ordinamenti costituzionali ottocenteschi, ad esempio, balza chiaramente in evidenza che, in essi, il popolo o la nazione si risolvevano in fin dei conti nel mero paese legale, e magari in un microscopico paese legale. Sta qui, a nostro avviso, uno degli elementi di finzione insiti nella teoria della rappresentanza politica: finzione che va attenuandosi, naturalmente, con il progressivo estendersi del suffragio, sino agli ordinamenti contemporanei a suffragio universale, in cui i diritti politici spettano indiscriminatamente a tutti i cittadini naturalmente capaci; ma senza scomparire mai del tutto, poiché, per quanto larga possa essere la composizione del corpo elettorale, resta pur sempre inevitabile un certo divario, sia pure ridotto al minimo, tra esso e il popolo tutto intero. Il collegamento tra popolo e corpo elettorale è assicurato d'altronde, negli ordinamenti più recenti e in quello italiano vigente in particolare, dal fatto che la sola condizione richiesta per essere elettori consiste nella maggiore età, di guisa che il corpo elettorale si configura come un corpo aperto ed in continua evoluzione; ed è ulteriormente rafforzato dai partiti politici, i quali, riunendo assieme nelle rispettive organizzazioni elettori e non elettori, sono strumento importantissimo di partecipazione attiva alla vita politica di tutti i cittadini, compresi quelli minori di età o comunque esclusi dal corpo elettorale.

Resta fermo, tuttavia, che il corpo elettorale, a rigor di termini, non è il popolo, neanche nei sistemi democraticamente più larghi; e pertanto il problema del rapporto tra i due termini si pone pur sempre, necessariamente, all'attenzione del giurista. Né sono mancati, in dottrina, tentativi di soluzione di tale

---

politica, Torino 1953, ed è anticipata, sia pure con contorni più sfumati, da P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Palermo 1950, 18 ss.

problema: ora, costruendosi il corpo elettorale come organo rappresentativo del popolo o della nazione, ora definendosi gli elettori «i primi e necessari rappresentanti della nazione». Ma bisogna aggiungere, per la verità, che manca generalmente un serio impegno di approfondimento critico del problema[17], che viene anzi il più delle volte addirittura ignorato o sottaciuto, come allorché si parla indifferentemente di «popolo o corpo elettorale» oppure del «popolo, organizzato come corpo elettorale», e via dicendo. Ed è oggi autorevolmente sostenuta l'opinione che il corpo elettorale sia popolo organizzato in corpo collegiale, raccogliente la totalità dei cittadini attivi nello Stato, e che non possano intercorrere rapporti tra il corpo elettorale e il popolo come insieme dei cittadini sforniti del diritto elettorale, poiché il popolo, così inteso, non avrebbe alcun rilievo giuridico come entità a sé[18].

Ora, ai fini della presente ricerca, interessa soprattutto mettere in evidenza che, essendo i due concetti, come i rispettivi fenomeni reali tra loro distinti e non coincidenti, il riferimento fatto dalla seconda parte dell'art. 1 della Costituzione al popolo non può, comunque, significare riferimento al corpo elettorale. *Ad abundantiam*, potrà forse essere utile aggiungere un ulteriore chiarimento, nel senso che neanche il corpo elettorale (pur tenuto correttamente distinto dal popolo) è suscettibile di configurarsi quale organo dello Stato.

8. Segue: neanche il corpo elettorale può configurarsi come organo dello Stato-soggetto

Per quanto concerne il primo punto, la contraria opinione, qui sopra ricordata, per cui il popolo avrebbe rilevanza giuridica soltanto in quanto organizzato in corpo elettorale, è palesemente in contrasto con taluni dati elementari del nostro ordinamento costituzionale: riconoscimento di determinati diritti politici diversi dal diritto elettorale ai cittadini in genere, e non ai soli elettori (diritto di associarsi in partiti politici, «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» – art. 49; diritto di petizione – art. 50); riconoscimento altresì, anche qui ai cittadini in genere, di certe altre libertà fondamentali, le quali, pur essendo tradizionalmente inquadrate nello stesso testo costituzionale tra le libertà civili, hanno tuttavia rilevanza propriamente politica e sono funzionalmente collegate con i diritti politici in senso stretto (*infra*, n. 12). Per quanto concerne, invece, il secondo punto (se il corpo elettorale possa, a sua volta, qualificarsi organo dello Stato), è stato già ottimamente osservato in dottrina[19] che «ciò che si vuole, attraverso alle elezioni, è proprio che alcuni elementi dell'organizzazione statale (in ispecie le Camere rappresentative) siano formati ad opera del popolo, considerato come contrapposto alla organizzazione statale, che lo Stato cioè riceva almeno in parte la sua organizzazione dal di fuori, ad opera della volontà di un soggetto estraneo». È vero, bensì, che potrebbe astrattamente obiettarsi come nulla vieti che tale scopo essenziale della rappresentanza politica sia invece raggiunto attraverso la predisposizione di uno speciale organo, formato dalla collettività dei cittadini dotati del diritto elettorale, realizzandosi, così, l'esigenza che lo Stato riceva direttiva dal popolo, dal di dentro, anziché dall'esterno; attraverso la competenza di un organo, anziché attraverso manifestazioni di volontà di un soggetto estraneo. Ma resta innegabile, a nostro avviso, che la costruzione più lineare e più strettamente aderente alle esigenze reali della rappresentanza politica, è precisamente quella che colloca il corpo elettorale esternamente allo Stato-soggetto, quale mezzo tecnico attraverso cui il popolo è abilitato a imprimere direttiva e impulso all'azione dello Stato, costituendone addirittura esso stesso (come appunto nel caso delle elezioni) uno o più organi essenziali. Si aggiunga che, ravvisando nel corpo elettorale un organo statale, si è poi costretti a complicare macchinosamente il sistema rappresentativo, poiché

[17] Si vedano però, nella dottrina più recente, gli interessanti svolgimenti di C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit*., 202 ss. e di V. ZANGARA, *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in *Studi in memoria di Luigi Rossi,* Milano, 1954, 63 ss.

[18] Così, C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit*., 255.

[19] G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 76 ss.

sarebbe necessario – accanto ed oltre al rapporto di rappresentanza tra il corpo elettorale e gli altri organi comunemente detti rappresentativi – stabilire poi un ulteriore rapporto di rappresentanza tra il preteso organo dello Stato, corpo elettorale, e il popolo. Ciò che sarebbe, oltre tutto, in contrasto con il diritto positivo, che istituisce il rapporto rappresentativo direttamente tra organi elettivi e popolo (anzi, testualmente, tra i titolari di detti organi e «la nazione»: art. 67 Costituzione; v. anche, per l'ordinamento anteriore l'art. 41 dello Statuto), e non già affatto tra organi elettivi e corpo elettorale; mentre il rapporto tra quest'ultimo e popolo, piuttosto che alla rappresentanza, si avvicina a sua volta al rapporto di organizzazione, il corpo elettorale configurandosi come lo strumento, creato dalla legge indipendentemente da qualsiasi intervento della volontà del preteso rappresentato, attraverso cui il popolo esplica determinate attività, che ad esso appunto vengono direttamente riferite.

Decisivo, infine, sembra l'argomento, già autorevolmente addotto in dottrina[20], che la funzione elettorale non è funzione statale, pur essendo funzione pubblica: l'interesse perseguito dal corpo elettorale non è un interesse dello Stato-soggetto, ma un interesse della collettività, del popolo, e ad un tempo un interesse proprio di ciascun elettore (l'interesse a che certi organi statali siano formati in modo da esprimere la volontà popolare o in altri termini l'interesse della collettività al proprio autogoverno politico). È vero, bensì, che alla funzione elettorale inerisce anche un interesse dello Stato-soggetto (alla regolare formazione e periodica rinnovazione di certi suoi organi, ossia alla compiutezza del proprio ordinamento organizzativo), ma questo è un interesse che si aggiunge a quello, fondamentale e primario, direttamente perseguito attraverso la funzione elettorale, restandone tuttavia ben distinto[21].

---

[20] Così anzitutto il Romano (cfr. la formulazione più recente del suo pensiero in materia in S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 102 e 222), che conclude ravvisando nella funzione elettorale, l'autogoverno autarchia, realizzandosi, attraverso l'attività del corpo elettorale, l'autogoverno o l'autarchia della nazione e quindi dei singoli che ne fanno parte, i quali perseguono interessi propri, che li riguardano in quanto cittadini. Contro la possibilità di ricorrere qui al concetto dell'autarchia, vedi ora però le considerazioni di C. MORTATI, *Istituzioni*, *cit*., 225, muovendo dall'esatto rilievo che nella specie (e a differenza di quanto sarebbe necessario per aversi autarchia) manca un rapporto di subordinazione del corpo elettorale nei confronti dello Stato: l'obiezione ha un peso considerevole, sebbene non sembri distinguere a sufficienza tra l'interesse primario e fondamentale perseguito dal corpo elettorale (in relazione al quale, certamente, non può parlarsi di subordinazione allo Stato-oggetto) e l'interesse statale che ad esso si aggiunge, come è accennato nel testo (in relazione al quale, invece, potrebbe anche parlarsi di una posizione di superiorità dello Stato-soggetto). Analogamente al Romano escludeva pure che la funzione elettorale sia funzione statale, il E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli 1922, 151 ss., giungendo alla conclusione, indubbiamente suggestiva, dell'elettorato come esercizio privato di pubbliche funzioni. Una teoria intermedia è ora autorevolmente sostenuta da C. MORTATI, *op. loc. cit*., distinguendo nel corpo elettorale una duplice figura, in relazione alle diverse attribuzioni che può essere chiamato ad esplicare, e precisamente: di organo dello Stato-soggetto, quando «appare come inserito nella struttura statale in quanto elemento necessario per la formazione degli organi statali o per la determinazione della loro volontà»; e viceversa, di «entità autonoma rispetto all'apparato statale», quando esplica attività «che o eccitano un'attività statale (...) o contraddicono e tendono a fare venir meno una decisione presa nell'esercizio dell'attività stessa» (l'esempio principale è, ovviamente, quello del *referendum* abrogativo). Tale concezione non sembra peraltro convincente, pur contenendo, con riferimento alla seconda ipotesi, un notevole e giusto riconoscimento della esteriorità del corpo elettorale rispetto alla persona statale e del contrapporsi anzi della volontà da esso manifestata a quella promanante dallo Stato attraverso i suoi organi. Sembra infatti (e tutte le considerazioni fatte nel testo vorrebbero darne dimostrazione) che, tra il caso del *referendum* abrogativo e quello dell'elezione, ad esempio, non corra più di una differenza quantitativa, di grado, ma non una diversità essenziale, che giustifichi lo sdoppiamento {invero, alquanto artificioso) del corpo elettorale in due distinte e diverse figure giuridiche. Sempre, che si tratti di elezione o d'iniziativa delle leggi o di *referendum*, il corpo elettorale è Io strumento attraverso cui si dà modo al popolo di esprimere delle volontà giuridicamente rilevanti, destinate ad operare, con varia efficacia ed intensità a secondo dei casi, nei confronti dello Stato-soggetto e dei suoi organi. Concorda sostanzialmente nella critica alla opinione del Mortati, anche il U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico*, *cit*., 68 ss., ma concludendo, all'apposto della tesi accolta in queste pagine, col riconoscere al corpo elettorale natura di organo dello Stato.

[21] In senso sostanzialmente conforme, v. già R. CARRÉDE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris 1922, II, 441 ss.; cfr. ora da noi, sia pure con qualche diversità di sviluppi, i rilievi dello V. ZANGARA, *Elettorato*, *cit*., 643 ss.

Può ritenersi pertanto, a conclusione, che il popolo come tale non è organo dello Stato né al concetto di organo intende riferirsi la seconda parte dell'art. 1 della Costituzione; che, d'altro lato, il popolo non si identifica con il corpo elettorale, e che comunque neppure il corpo elettorale si configura come organo dello Stato-soggetto. È escluso con ciò che la formula dell'art. 1 sia da intendersi come affermante semplicemente che sovrano sia lo Stato, nel suo organo popolo (o in altre parole, che il popolo, o peggio il corpo elettorale, sia l'organo supremo dello Stato). Il tentativo di riconoscere un qualche valore giuridico alla seconda parte dell'art. 1 della Costituzione, pur tenendo fermo il «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato e in genere negando che il popolo abbia una propria rilevanza giuridica soggettiva, è quindi da considerarsi fallito.

9. [Ndr: titolo originario mancante]

Insufficiente sembra altresì – pur rappresentando indubbiamente un notevole passo avanti sulla via di una esatta sistemazione dommatica del sistema accolto nella vigente Costituzione – l'opinione, autorevolmente sostenuta[22], che intende la sovranità popolare come limitata all'esercizio della funzione elettorale e del referendum e perciò concorrente, in casi determinati, con la sovranità dello Stato. Contro tale opinione (alla quale va riconosciuto per prima cosa il merito di aver superato la pretesa difficoltà rappresentata dal non avere il popolo, come tale, una propria soggettività giuridica), non valgono certamente i vecchi e triti argomenti desunti dalla pretesa (e indimostrata) indivisibilità della sovranità, quanto piuttosto e semplicemente rilievi tratti dalla stessa dizione dell'art. 1, opportunamente inquadrato nell'intero complesso dei principi affermati dalla Costituzione.

Se il secondo comma dell'art. 1 avesse voluto esprimere soltanto che la sovranità, oltre che allo Stato-soggetto, spetta anche al popolo, avrebbe usato una formula ovviamente diversa (avrebbe detto, più o meno, che «il popolo esercita la sovranità nei casi e nelle forme stabilite dalla Costituzione»). Si pensi, a titolo di esempio, alla dizione impiegata all'art. 102, terzo comma, a proposito della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, o anche alla dizione dell'art. 71, secondo comma, per l'iniziativa popolare delle leggi. Viceversa, l'art. 1, secondo comma, attribuisce senza mezzi termini la sovranità – la spettanza e l'esercizio della sovranità – al popolo, non come eccezione, ma come regola, né alcun accenno si rinviene nel testo costituzionale ad una concorrente (ed anzi, secondo la tesi criticata, prevalente) sovranità dello Stato-soggetto.

È vero che l'art. 1 rinvia, per l'esercizio della sovranità popolare, alle «forme» ed ai «limiti» della Costituzione. Ma, a ben guardare, tale richiamo risulta – anche testualmente – riferito all'esercizio, e non anche alla titolarità della suprema potestà di governo; né esso mostra di alludere esclusivamente alla funzione elettorale e al referendum (e neanche, più largamente, ad ogni caso di esercizio diretto della sovranità), rivolgendosi invece a precisare che la sovranità popolare è (come si è sopra rilevato) una sovranità costituita, svolgentesi cioè nell'ambito dell'ordinamento costituzionale positivo: sia in forma diretta, sia indirettamente attraverso l'apparato organizzativo dello Stato-soggetto. Questo propriamente vuol dire, e dice molto bene, la seconda parte dell'art. 1, affermando che la sovranità appartiene al popolo, e che questo la esercita «nelle forme e nei limiti della Costituzione». In parte, cioè, attraverso lo Stato-soggetto, che ha carattere rappresentativo del popolo (esercizio, dunque, indiretto della sovranità); in parte, invece, direttamente, attraverso la funzione elettorale, gli istituti detti infatti di democrazia diretta, e l'esplicazione delle libertà politiche e di talune libertà civili fondamentali da parte dei cittadini.

La concezione in esame, mentre dunque non è accettabile in sede di diritto positivo, sembra peraltro utilmente idonea a spiegare altri sistemi costituzionali, fondati viceversa sul principio della sovranità dello Stato o di altri soggetti diversi dal popolo, ma implicanti altresì – per ipotesi determinate, ed anzitutto di regola per la funzione elettorale – il concorso del popolo all'esercizio

[22] G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 76 ss.

della sovranità: non come organo tra gli altri organi dello Stato-persona, ma precisamente come collettività di soggetti distinta da questo ed esplicante in proprio nome certe manifestazioni della potestà di governo ad essa costituzionalmente attribuite.

10. Il popolo come figura giuridica soggettiva

Ma è ormai chiaro che il vecchio argomento, cui sopra si è fatto cenno, desunto dalla mancanza di soggettività del popolo come tale deve essere superato, se non si vuole restare impantanati su posizioni pregiudizialmente negative, contrarie all'esperienza storica degli istituti e incapaci, perciò, di dare soluzione adeguata, sul piano della ricostruzione giuridica, ai problemi posti dalla realtà dei moderni ordinamenti politici.

Intanto, sembra fuori dubbio – molto bene in rilievo da un acuto scrittore[23] – che il popolo sia comunque una tra le numerose e varie figure soggettive contenute nel testo costituzionale vigente. Con questo, non si afferma ancora, beninteso, né si intende doversi in conseguenza necessariamente dimostrare, che il popolo sia un vero e proprio soggetto giuridico, stante la diversità, anch'essa efficacemente sottolineata, tra il mero soggetto lessicale delle proposizioni normative (e tale è innegabilmente il popolo nella Costituzione italiana) e il soggetto delle norme giuridiche. Dire che il popolo è, nell'ordinamento costituzionale vigente, una figura giuridica soggettiva, dunque, non equivale affatto a dire che è un soggetto giuridico, d'accordo; ma rappresenta già un passo innanzi più che notevole verso un definitivo superamento delle tradizionali argomentazioni ed obiezioni. Tanto più, quando si avverta che il significato che giustamente si è ritenuto di attribuire, nella ricordata concezione, alle figure giuridiche soggettive non si risolve in quello puramente e semplicemente lessicale, ma è già un significato intermedio tra quello lessicale e «quello che potrà essere ottenuto attraverso una ulteriore e più rigorosa traduzione in termini dommatici»[24].

In sede di teoria generale, e con riferimento perciò ben più largo che al solo diritto costituzionale italiano vigente, le figure giuridiche soggettive sono state d'altronde esattamente definite come «centri di riferimento, in quanto ricevono una qualificazione giuridica soggettiva»[25]. E tali sono certamente, nel testo costituzionale, le collettività, ossia pluralità di individui presi e considerati, dalla norma, nel loro insieme; che poi tra queste collettività, il primo posto spetti precisamente al popolo, è altrettanto certo, in presenza dell'art. 1, seconda parte, e degli artt. 71, secondo comma, e 102, terzo comma, della Costituzione. Se si ammette, come pure sembra esatto, che il concetto di soggetto giuridico non coincide necessariamente con quello di figura giuridica soggettiva[26], nel primo l'imputazione essendo sempre piena, nelle altre potendo essere parziale e comunque meno piena, potrà concludersi senza eccessive difficoltà col riconoscere al popolo la qualità, appunto, di figura giuridica soggettiva, senza con ciò attribuirgli una vera e propria soggettività, che si contrapponga a quella della persona statale

---

[23] C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV.

[24] *Ibidem.*

[25] M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 121.

[26] Lo specifico riferimento fatto nel testo a disposizioni della nostra Costituzione dalle quali con maggiore evidenza risulta il riconoscimento del popolo come di una figura giuridica soggettiva, non toglie peraltro che tale riconoscimento possa e debba valere anche in altri e diversi ordinamenti. La questione ha un aspetto formale e un aspetto sostanziale. Sotto il primo aspetto, la ricerca delle formule usate nei testi costituzionali potrà essere, a secondo dei casi, più o meno agevole, più o meno laboriosa (se prendiamo, a titolo di esempio, un testo che presenta le maggiori difficoltà formali, quale appunto Io Statuto albertino, riscontriamo tuttavia che si riesce anche qui a trovare espressioni sulle quali appoggiarsi nella costruzione teorica: gli artt. 24 e 41, e forse anche, secondo la nota concezione dell'Esposito, in precedenza ricordata, lo stesso art. 2, per il riferimento che vi si leggeva al carattere rappresentativo delia forma di governo – rappresentativo, infatti, necessariamente de1Ia nazione o del popolo...).

Sotto l'aspetto sostanziale, non sembra dubbio che il popolo sia da considerarsi sempre, modernamente, una figura giuridica soggettiva, ché anzi sta proprio qui un presupposto fondamentale di tutti gli ordinamenti costituzionali a base rappresentativa (cfr. anche oltre, nel testo, n. 14).

(e meno ancora, naturalmente – per chi distingue ulteriormente le persone giuridiche dai meri soggetti – una personalità giuridica propriamente detta).

Non si intende peraltro affermare in tal modo – conformemente ad un'opinione molto diffusa – che riconoscere al popolo, come tale, una vera soggettività giuridica sarebbe assurdo o impossibile. L'ordinamento giuridico (ogni ordinamento giuridico) è infatti idoneo a creare, senza limiti aprioristici, le più varie specie di figure soggettive e di dar vita, tra queste, ai più diversi soggetti. Il solo limite effettivo che tale possibilità incontra, storicamente e razionalmente, è dato dagli interessi umani reali, da cui muove la norma giuridica e che essa è, per sua natura, rivolta a soddisfare: sicché la creazione di figure soggettive, ed in particolare di soggetti giuridici, non è mai, a ben guardare, gratuita o arbitraria, ma concretamente condizionata – caso per caso – dalle esigenze pratiche, dagli interessi e dai fini che storicamente caratterizzano la sostanza di ogni ordinamento. E, nella ipotesi del popolo, in un moderno ordinamento democratico, non mancherebbero certo le ragioni giustificatrici – concretamente giustificatrici – di una tale attribuzione di soggettività, così come non mancano, a fortiori, le ragioni per le quali il popolo diventa, nel nostro vigente ordinamento, centro di riferimento, assumendo pertanto, come si diceva or ora, veste di figura giuridica soggettiva.

Altrettanto evidente è la realtà, per dir così, materiale o naturale, di ciò che sta dietro a questa, come ad ogni altra figura soggettiva: l'esistenza di un popolo italiano, come collettività di soggetti reciprocamente collegati ad unità – pur nelle differenze e nei contrasti degli interessi delle classi e dei gruppi in cui tale unità si articola internamente – da una serie di fattori naturali e teleologici, è un dato incontestabile per qualsiasi ordine di indagini attinenti alle scienze sociali e, prima ancora, per lo stesso senso comune. Più specialmente, guardando ai fattori teleologici, non si può non essere d'accordo con chi ha, recentemente, messo in risalto come gli interessi che uniscono tra loro i membri della collettività popolare siano, precisamente, interessi collettivi: ossia, non comuni o identici, ma esistenti in ciascun individuo in quanto membro del gruppo[27]. Tra questi, chiameremo politici quelli che presuppongono ed implicano necessariamente l'appartenenza del singolo alla collettività popolare: interessi collettivi, appunto, perché appartenenti a ciascuno proprio in quanto membro del gruppo; ma non di un qualsiasi gruppo, anche privato (nel qual caso si tratterebbe bensì di interessi genericamente collettivi, ma non anche di interessi specificamente politici), ma in quanto membro del popolo, ossia della comunità politica.

Non, dunque, in base a presunte ed inesistenti impossibilità aprioristiche di ordine concettuale, ma semplicemente perché questa sembra l'impostazione più consona all'ordinamento positivo vigente, si esclude che il popolo sia assunto nella Costituzione come vero e proprio soggetto giuridico per sé stante, e non solamente come una figura giuridica soggettiva, nel senso che si è cercato di chiarire sulla scorta di recenti dottrine. Nel nostro sistema costituzionale, infatti, la suprema potestà di governo non è attribuita al popolo come unità indivisibile, ossia come ad un unico soggetto, ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico: né l'esercizio di tale suprema potestà si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari, che in diversi modi concorrono – quali presupposti, momenti preparatori e momenti costitutivi – alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata (sovranità popolare)[28].

---

[27] C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV.

[28] Cfr. ottimamente C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1, cit*., 10 del vol. cit. alla nota (10), intendendo compreso nell'esercizio della sovranità spettante al popolo «che esso possa riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, possa iscriversi a partiti che influiscono sulle direttive di vita dello Stato, e che esista libertà di stampa e libere elezioni degli organi del governo...». In questo senso, meriterebbe di essere ripreso e sviluppato Io spunto di P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, 11, circa quella ampia sfera di «autonomia privata nel diritto costituzionale» che deriva appunto dall'essere affidato l'esercizio della sovranità ai soggetti privati persone fisiche (ossia, «a ciascun cittadino, come singolo e come membro di un partito politico o di altra associazione

11. Il popolo come collettività organizzata: organizzazione legale e organizzazione volontaria

Giova a questo punto rilevare come il popolo, modernamente, non sia affatto una massa indifferenziata e disorganizzata di individui, meramente giustapposti gli uni accanto agli altri. Al contrario, esso si presenta sempre, sia pure con differenze anche notevoli ma esclusivamente quantitative, organizzato in formazioni particolari, anche indipendentemente e al di fuori del corpo elettorale.

Tra queste formazioni, alcune sono di origine volontaria, come tipicamente i partiti politici, le associazioni sindacali, le organizzazioni di orientamento confessionale, le leghe e le cooperative e via dicendo, sino a giungere a formazioni che non hanno addirittura, a prima vista, alcun carattere politico, e tuttavia esplicano anch'esse, indirettamente, una influenza talvolta sensibile sulla formazione degli indirizzi politici popolari; altre invece sono prestabilite e create dall'ordinamento statale, sono cioè di origine legale, com'è appunto il caso del corpo elettorale. E Io stesso corpo elettorale si configura a sua volta, nel suo interno, articolato in una serie di minori organi parziali e particolari: i collegi, le circoscrizioni, i gruppi di lista, i gruppi di elettori autorizzati ad assumere determinate iniziative (cinquantamila, per l'iniziativa legislativa; cinquecentomila, per la richiesta del referendum). Né vanno dimenticati i molteplici organismi politico-territoriali ed amministrativi, costituiti o riconosciuti e regolati dall'ordinamento statale (dai Comuni alle Provincie alle Regioni), che rappresentano anch'essi altrettante forme di organizzazione del popolo, aventi di solito natura mista, per il concorso di fattori naturali o spontanei e di fattori legali nella loro origine e nel loro esistere[29]. L'attribuzione, nel vigente ordinamento costituzionale, agli enti regionali di certe potestà, destinate a incidere sugli indirizzi e sulla attività dello Stato, del tutto identiche a quelle parimenti attribuite a gruppi di elettori (iniziativa delle leggi, richiesta del *referendum*) sembra, anzi, tale da scolpire nel modo più evidente l'analogia che, dal punto di vista che qui interessa, avvicina tra loro tutte queste varie forme strutturali di organizzazione della collettività popolare, pur diverse, indubbiamente, sotto altri aspetti di non minor rilievo[30].

Per quanto concerne in particolare le formazioni esclusivamente volontarie, può sembrare a prima vista che il popolo sia in esse organizzato soltanto nella fase più recente di sviluppo dello Stato moderno, poiché sia il movimento sindacale sia specialmente i partiti politici soltanto da alcuni decenni hanno raggiunto una vera consistenza ed ossatura organizzativa. Ma il rilievo sarebbe solo parzialmente esatto, giacché, in realtà, anche nel periodo antecedente il popolo si presentava organizzato in formazioni volontarie: solo che, allora, il fenomeno era limitato in estensione, verificandosi esclusivamente o quasi in seno agli strati politicamente attivi, che erano praticamente una minoranza. Da questo punto di vista, potrebbe anzi notarsi un parallelismo di sviluppo, che è concretamente un reciproco condizionarsi, tra l'allargamento progressivo dell'organizzazione legale del popolo, ed essenzialmente del suffragio elettorale, e l'estendersi delle formazioni volontarie a strati sociali sempre più ampi e diversi, sino a giungere alla struttura riccamente articolata e complessa del popolo negli Stati contemporanei.

---

permanente o contingente avente un peso politico...»): opinione che potrebbe ricollegarsi, sotto un certo aspetto, alla dottrina, ricordata qui sopra in nota, del Presutti, sull'elettorato come esercizio privato di pubbliche funzioni. Sempre nel medesimo senso, dovrebbero essere riprese anche le interessanti considerazioni dello V. ZANGARA, *Elettorato, cit., passim* e soprattutto pp. 431, 434, 441, estendendone la portata dai soli diritti politici in senso stretto, cui questo autore sembra esclusivamente riferirsi, anche a certi diritti civili politicamente rilevanti, secondo i rilievi che saranno accennati qui appresso nel testo al n. 12.

[29] Il discorso dovrebbe anzi allargarsi, con alcuni adattamenti, anche a certi enti pubblici non territoriali, i quali pure rappresentano, in sostanza, altrettante forme di organizzazione (alle quali concorrono, anche qui, fattori spontanei e fattori legali) di determinate collettività comprese nel popolo: si pensi, a titolo di esempio, alle associazioni combattentistiche e partigiane cui è conferita la personalità giuridica pubblica, ecc.

[30] V. CRISAFULLI, *Le funzioni «costituzionali» delle Regioni*, in *Corr. Amm*., 1949, 15-16.

Per quanto più particolarmente riguarda, invece, l'organizzazione legale del popolo, è chiaro come l'aspetto di gran lunga più importante, e praticamente imprescindibile ai fini che qui interessano, sia dato dalla costituzione del corpo elettorale con le relative ulteriori implicazioni strutturali. Mentre, infatti, le altre forme di organizzazione in tutto o in parte legale della collettività popolare, sopra sommariamente ricordate, rispondono essenzialmente ad esigenze di natura diversa, il corpo elettorale è invece originariamente ed esclusivamente rivolto proprio al fine specifico di dar modo al popolo, o ad una parte di esso, di manifestare una propria volontà unitaria politicamente qualificata, influente o determinante, a seconda dei sistemi, sugli indirizzi politici dell'organizzazione statale vera e propria.

L'intervento dell'ordinamento statale per organizzare il corpo elettorale si verifica, perciò, notoriamente, con il primo affermarsi delle forme di governo moderne; non è dunque in correlazione necessaria con il principio della sovranità popolare, quale principio di diritto positivo cui sia effettivamente informata l'organizzazione costituzionale[31], ma semplicemente e più genericamente con il concetto e gli istituti della rappresentanza politica, configurandosi tuttavia, quando e dove il sistema costituzionale concretamente accoglie il principio della sovranità popolare, come uno tra i mezzi principali di manifestazione di questa. Sia che si tratti di predisporre uno strumento di esplicazione della sovranità popolare, o invece uno strumento di partecipazione del popolo all'esercizio della sovranità, spettante allo Stato-persona o ad altri soggetti, o, infine, meno ancora, di attuare un sistema rappresentativo – anche ristretto – affidando la formazione di uno o più organi dello Stato al popolo o ad una sua parte, l'esigenza tecnico-giuridica cui risponde la creazione del corpo elettorale è sempre la stessa: trarre dal popolo, o poter attribuire al popolo, una volontà unitaria, che si sovrapponga e s'imponga in definitiva alla molteplicità delle volontà particolari dei soggetti che ne fanno parte e delle formazioni volontarie in cui essi variamente si raggruppano. Si comprende pertanto come sia al corpo elettorale che si ricorre, anche al di fuori della funzione elettorale, ogni volta in cui sia necessario ottenere una tale manifestazione unitaria di volontà imputabile al popolo nel suo insieme: così appunto, nel diritto italiano vigente, per il referendum abrogativo, concretante esercizio diretto della funzione legislativa da parte del popolo, per il referendum di approvazione in materia costituzionale e infine per il referendum consultivo in materia di ordinamento degli enti locali.

Talvolta, questa volontà unitaria espressa dal corpo elettorale è poi, in concreto, volontà della maggioranza, secondo i criteri che valgono per gli organi collegiali in genere, e ad essa concorrono, positivamente o negativamente, tutti gli elettori, nell'esercizio del diritto di voto, a ciascuno di essi singolarmente attribuito[32]. Altre volte, invece, il procedimento di unificazione delle manifestazioni di volontà del corpo elettorale è più complesso e non pare suscettibile di essere ricondotto, altro che in termini molto generali e schematici e comunque solo limitatamente al risultato finale della elezione, al criterio maggioritario[33]. La volontà legalmente manifestata dagli elettori vale, dunque, come volontà del corpo elettorale; e la volontà del corpo elettorale vale, a sua volta, come volontà del popolo nel suo complesso. Risulta in tal modo confermata, a quanto sembra, l'esattezza della opinione, in precedenza accennata (sopra, n. 8), che riconosce al corpo elettorale natura di organo del

---

[31] Come si avrà occasione di precisare a suo luogo {infra, n. 14), infatti, ciò che differenzia taluni ordinamenti costituzionali, tra cui l'ordinamento risultante dalla Costituzione italiana del 1947, rispetto ad altri è l'adozione della sovranità popolare come effettivo principio di organizzazione dello Stato, dal quale discendano e al quale possano collegarsi determinati istituti di diritto positivo. Mentre, in una accezione più lata, e, se si vuole, anche generica, l'idea della sovranità popolare è da ritenersi sempre implicita, quanto meno quale presupposto ideologico o addirittura quale remoto substrato storico-politico, in tutti gli ordinamenti statali del tipo moderno rappresentativo.

[32] È il caso dei referendum ed anche delle elezioni nei sistemi puramente maggioritari.

[33] È il caso, invece, delle elezioni nei sistemi proporzionalistici: dove, per quanto riguarda la funzione di scelta dell'indirizzo politico, che è quella di gran lunga prevalente, è escluso, di regola, che si possa fare riferimento ad una pretesa, ed in realtà insussistente, volontà della maggioranza, l'ordinamento giuridico conferendo viceversa rilevanza determinante a singole manifestazioni parziali e differenziate di volontà politica, espresse da gruppi più o meno numerosi di elettori; mentre può ancora sostenersi che il risultato finale della elezione – ossia quella certa composizione politica dell'organo derivante dall'elezione – sia da attribuirsi alla maggioranza del corpo elettorale.

popolo e non già di organo dello Stato-persona. Organo collegiale *sui generis*, precisamente, i cui atti vengono, dall'ordinamento, immediatamente e direttamente riferiti al popolo, come se fossero da questo posti in essere; né costituisce ostacolo a tale concezione la circostanza che, indubbiamente, la figura giuridica dell'organo è stata dapprima e prevalentemente elaborata in dottrina con riguardo alle persone giuridiche: poiché, da un lato, anche il popolo, come abbiamo visto, pur senza essere persona giuridica o soggetto vero e proprio, riceve tuttavia, nel sistema vigente e in generale nei sistemi rappresentativi, una propria qualificazione giuridica soggettiva; mentre, d'altro lato, l'esigenza pratica cui risponde la nozione dell'organo rimane la stessa, sia che si tratti di dare ad un soggetto la possibilità di esplicare un'attività giuridica ad esso imputabile, sia che si tratti invece di dare questa medesima possibilità ad una collettività di soggetti, altrettanto priva, per sua natura, di una propria capacità psichica unitaria.

12. Segue: le libertà politiche e altri diritti fondamentali politicamente rilevanti quali modi di organizzazione legale della collettività popolare

Anche attraverso il riconoscimento ai cittadini di talune libertà fondamentali, l'ordinamento statale perviene inoltre ad organizzare politicamente il popolo, e quindi, nei sistemi basati sulla sovranità popolare, a costituire ulteriori modi di esplicazione di questa: non più in forma unitaria, stavolta, ma bensì in forma di atti singoli e particolari, teoricamente imputabili a ciascun cittadino, in quanto membro del popolo e perseguente un interesse politico, nel senso che si è cercato brevemente di precisare qui sopra al n. 10.

Da questo punto di vista, meno consueto, dovrebbero essere ripresi in esame, come si è in precedenza accennato, oltre ai diritti politici in senso stretto, anche certi altri diritti di libertà che presentano omogeneità di caratteri con quelli.

Tra i primi, il caso del diritto elettorale è talmente evidente che non richiede delucidazioni, strettamente connesso qual è con la struttura e con il funzionamento del corpo elettorale. Lo stesso dicasi, nell'ordinamento italiano vigente, per il diritto di partecipare al referendum (abrogativo, di approvazione, consultivo) nonché per il diritto di chiedere il referendum; lo stesso, per il diritto di ogni elettore di concorrere all'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare. Non meno certa è la rilevanza, ai fini della organizzazione politica della collettività e del concreto esercizio della sovranità popolare, del diritto di petizione e del diritto di associarsi liberamente in partiti politici: per quest'ultima, anzi, il carattere funzionale rispetto alla esplicazione da parte del popolo di una volontà politicamente qualificata e giuridicamente rilevante, risulta quasi testualmente dalla stessa dizione dell'art. 49 della Costituzione («concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»); mentre, per il diritto di petizione, è istruttivo nel medesimo senso il riferimento alle «comuni necessità» che leggesi nell'art. 50 C. e che scolpisce efficacemente la natura collettiva dell'interesse che il singolo od i singoli fanno valere attraverso l'esercizio del diritto di petizione.

Ma aspetti analoghi si riscontrano, a ben guardare, in quei diritti di libertà non classificabili propriamente tra i diritti politici, ma a questi strettamente collegati, cui si è poc'anzi fatto cenno (v. anche sopra, n. 8). Libertà di riunione e libertà di associazione anzitutto (della quale ultima, d'altronde, il diritto politico di associarsi in partiti rappresenta una determinata specificazione, che la Costituzione regola a parte; così come regola a parte, tra le libertà economiche, la libertà di associazione sindacale): collocate bensì, nella topografia del testo costituzionale, tra le libertà civili, ma riservate testualmente, a differenza dalle altre libertà civili, ai soli «cittadini», anziché essere, come quelle, attribuite universalmente a «tutti»; e, sul medesimo piano e per identiche ragioni di fondo, la libertà di manifestazione del pensiero, in tutte le sue forme, ma particolarmente la libertà di stampa. Che si tratti, a differenza dai diritti politici in senso stretto, di manifestazioni essenziali della personalità umana, resta vero, storicamente e sistematicamente; ma è anche vero, a nostro avviso, che, sotto molteplici aspetti sostanziali, le libertà civili di cui si fa parola sono assai più vicine a quelle annoverate tra le libertà politiche, anziché ad altre libertà civili insieme alle quali sono tradizionalmente ricomprese e previste dal testo costituzionale vigente. Si guardi specialmente alla

natura dell'interesse assunto ad oggetto di tutela costituzionale, nelle diverse ipotesi: interesse essenzialmente individuale, esclusivamente proprio del singolo soggetto, anzi, nella libertà personale, nella libertà di domicilio, nel segreto epistolare, nella libertà di circolazione e di soggiorno, ecc.; interesse individuale bensì ma in moltissimi casi, al tempo stesso collettivo, e collettivo-politico, proprio cioè del singolo in quanto membro della collettività popolare, nelle libertà di stampa, di riunione, di associazione: similmente, allora, a quanto si riscontra per i diritti politici propriamente detti, dal diritto elettorale al diritto di petizione al diritto di associarsi in partiti. Certo, una differenza permane tuttavia tra questi ultimi e quei diritti di libertà che occupano una posizione intermedia tra le libertà civili e le politiche: giacché, nei primi, l'interesse protetto dalla norma è sempre, originariamente e necessariamente, un interesse collettivo, proprio di ciascun cittadino in quanto tale (un interesse politico), mentre, nei secondi, l'interesse può essere (e di fatto, specie modernamente, è il più delle volte) della medesima natura, ma può anche essere meramente individuale, e più spesso collettivo-privato o di categoria o comunque non politico, perché non inerente alla posizione di membro della collettività popolare del cittadino, titolare del rispettivo diritto di libertà costituzionalmente garantito.

Aver fissato questo punto, concernente l'analogia tra certi diritti di libertà civile e i diritti politici, è peraltro sufficiente ai fini che qui interessano: tanto più, ove si rifletta anche al carattere collettivo che contrassegna l'esercizio delle libertà civili in parola (al pari di quelle politiche in senso stretto e diversamente da altri diritti di libertà civile): necessariamente, per le libertà di riunione e di associazione, e come regola (che, nell'età contemporanea, può dirsi senza eccezioni) per la stessa libertà di stampa. È da aggiungere, infine, il rilievo del nesso funzionale che unisce tali libertà ai diritti politici, a cominciare dal diritto elettorale. Quale significato avrebbe mai, infatti, l'esercizio del diritto di associarsi in partiti, se questi poi non potessero avvalersi delle libertà di riunione e di stampa, per diffondere le proprie tesi e i propri programmi rispettivi, per fare propaganda, per allargare la cerchia degli iscritti e dei simpatizzanti? ... E a che cosa si ridurrebbero il diritto elettorale, il diritto di referendum e di iniziativa legislativa, senza libertà di stampa, di riunione, di associazione?... Lo stesso diritto di petizione, che astrattamente è configurabile anche in forma esclusivamente individuale, in pratica peraltro, avendo ad oggetto la richiesta di provvedimenti legislativi o la esposizione di «comuni necessità», assume quasi necessariamente forme collettive di esercizio e presuppone quindi a sua volta la garanzia e la concreta possibilità di esercizio delle accennate libertà fondamentali.

13. Segue: libertà economiche e sovranità popolare

Un esame a parte, che qui verrà soltanto accennato di scorcio, meritano poi, sempre dal punto di vista della organizzazione della collettività popolare e della sovranità popolare, talune libertà economiche, previste dal testo costituzionale sotto il titolo dedicato, appunto, ai «rapporti economici»: essenzialmente e con maggior rilievo, la libertà di associazione sindacale (art. 39) e il diritto di sciopero (art. 40), senza escludere che considerazioni analoghe possano farsi anche per altre ipotesi, e specialmente per il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, di cui all'art. 46.

A prescindere dalla caratteristica più evidente ed esteriore di tali libertà, esercitabili soltanto in modo collettivo, è da rilevare anzitutto, sia per la libertà di associazione sindacale sia per il diritto di sciopero, come l'interesse rispettivamente assunto ad oggetto della norma costituzionale sia, in entrambi i casi, un interesse di classe o di categoria (eguale, cioè, in ciascun individuo che si trovi nelle medesime condizioni in seno alla società civile); nel primo caso, della libertà sindacale, a questo interesse fondamentale si aggiunge poi un interesse collettivo, proprio cioè di ogni individuo in

quanto membro del gruppo associativo sindacale[34]. Comunque, l'interesse primario costituzionalmente tutelato, mentre ha certamente natura diversa dagli interessi che stanno a base delle libertà civili tradizionali ed esclusivamente individuali, differisce altresì, in sé e per sé, dall'interesse politico, che costituisce l'essenza delle libertà politiche propriamente dette. Non vi ha dubbio, tuttavia, che la libertà sindacale dia luogo, nella concreta esperienza storica, a una forma di organizzazione del popolo, muovente dalla base immediata dei diversi e contrastanti interessi di classe e di categoria, la quale assume rilevanza politica per l'innegabile influenza che il peso delle organizzazioni professionali esercita sugli orientamenti politici popolari e quindi, mediatamente, sugli indirizzi politici e sull'attività dell'organizzazione statale (e sotto questo aspetto, si era infatti già sopra accennato alle associazioni sindacali tra le varie forme volontarie di organizzazione del popolo).

Ma la stessa libertà sindacale nonché il diritto di sciopero acquistano inoltre un particolare significato politico, incidendo proprio sul contenuto e sulle articolazioni strutturali della sovranità popolare, quando siano opportunamente studiati nel quadro del sistema a «regime misto», che la Costituzione intendeva instaurare ed ampiamente disciplina attraverso numerose sue disposizioni. Decisiva è al riguardo, più ancora che la definizione della Repubblica «fondata sul lavoro» di cui all'art. 1, la norma della seconda parte dell'art. 3, per la quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica economica e sociale del Paese». Ciò significa che, nella vigente Costituzione italiana, le cosiddette libertà economiche si configurano, non come fine a sé stesse o comunque esaurentisi nell'ambito meramente economico, ma quali componenti

essenziali della libertà umana, collegandosi perciò funzionalmente alle libertà civili e alle stesse libertà politiche vere e proprie.

La Costituzione, infatti, staccandosi nettamente dallo schema ottocentesco, ha inteso fondare la democrazia politica sulla democrazia economica, assumendo i valori centrali della libertà e della dignità umana con riferimento all'uomo intero, persona privata e cittadino all'uomo concreto, insomma, e concretamente condizionato dalla sua situazione reale in seno alla società civile. In altri termini: laddove le vecchie Costituzioni a regime liberale borghese puro, anche se democraticamente avanzate e fondate sul principio della sovranità popolare, si disinteressavano poi – e proprio in linea di principio – dell'effettivo contenuto della «volontà popolare», ignorando deliberatamente le differenze di classe persistenti dietro l'astratta eguaglianza «dinanzi alla legge», la vigente Costituzione, invece, parte dal riconoscimento dell'esistenza di tali differenze e delle conseguenze impeditive e limitative che ne derivano ai fini di una struttura concretamente democratica della comunità statale, proponendosi solennemente di rimuoverne le cause «di ordine economico e sociale»[35].

Alla stregua di tali considerazioni, sembra potersi affermare che l'interesse primario immediatamente tutelato dalla norma costituzionale nelle libertà di associazione sindacale e di sciopero – interesse, come si è precisato, indubbiamente di classe o di categoria – finisce con l'atteggiarsi poi come momento costitutivo preliminare di un interesse, invece, propriamente politico, di ciascun lavoratore in quanto membro della comunità popolare ossia in quanto cittadino. L'interesse, cioè, a determinare, attraverso il soddisfacimento immediato di certe esigenze economiche, condizioni tali da eliminare o quanto meno ridurre progressivamente il peso politico del privilegio, così da consentire ai cittadini-lavoratori una effettiva partecipazione, in condizioni di reale parità, alla formazione ed all'esercizio della sovranità popolare, come concreta volontà governante[36].

---

[34] C. LAVAGNA, *op. loc. cit*., IV, specialmente 61.

[35] Per un tentativo di più esauriente dimostrazione, cfr. V. CRISAFULLI, I*ndividuo e società nella Costituzione italiana*, in *Il Dir. del lav*., 1954, n. 3-4, e *Diritti di libertà e poteri dell'imprenditore*, in *Riv. giur. del lav.,* 1954, n. 2.

[36] Cfr. anche oltre nel testo, n. 17.

14. Lo Stato moderno rappresentativo e la sovranità popolare

Lo strumento maggiore predisposto dall'ordinamento giuridico per l'esercizio in forma unitaria della sovranità popolare, resta tuttavia lo Stato-soggetto, avente carattere rappresentativo del popolo e strutturato in modo tale da esprimere quanto più è possibile, nella propria attività, gli orientamenti politici prevalenti nel popolo.

Come si è in precedenza ricordato (sopra, n. 2), il passaggio al cosiddetto Stato moderno si sostanzia, politicamente, nell'avvento della nazione sovrana, ossia, in concreto, del popolo sovrano, in luogo del principe sovrano; sul piano tecnico-giuridico, e specialmente delle ideologie giuridiche, peraltro, il fenomeno si presenta invece, molto spesso, come il subentrare dello Stato-persona, sovrano, al sovrano persona fisica dei precedenti ordinamenti (fa eccezione la Gran Bretagna, dove non si giunge mai, per quel che sembra, al concetto della personalità giuridica statale). Ma i due aspetti del fenomeno, e pertanto del nuovo tipo di ordinamento, sono fin dagli inizi mediati dal carattere rappresentativo, che è proprio, originariamente, dello Stato moderno. Questo sorge, infatti, come Stato rappresentativo, ponendosi quale espressione giuridico-istituzionale unitaria dell'intera nazione o popolo; identificandosi anzi, addirittura, in alcuni indirizzi ideologici e dottrinali che si sono qui sopra criticati a suo luogo, con il popolo o la nazione. Alla stregua di quanto siamo venuti osservando fin qui, la situazione determinatasi con l'instaurazione dello Stato moderno può quindi esattamente esprimersi, in breve, dicendo che lo Stato non è il popolo, ma lo rappresenta nel mondo del diritto (con riserva di esaminare più particolarmente di quale forma di rappresentanza si tratti, e se eventualmente, in talune ipotesi, non si abbia invece sostituzione).

S'intende, però, che in tanto lo Stato moderno può dirsi realmente rappresentativo, in quanto esso sia organizzato in modo da dar vita ad un collegamento stabile ed efficiente tra lo Stato medesimo e la collettività popolare: in quanto, cioè, sia dato rinvenire nella struttura di esso uno o più organi appositi, destinati specificamente a rappresentare il popolo (organi che esistono infatti storicamente in tutti gli Stati moderni e che sono, di regola, formati mediante elezione dei loro titolari). Il carattere rappresentativo dello Stato moderno può dunque essere una mera finzione giuridica, nell'ipotesi che lo Stato manchi di tali organi appositi, oppure che questi vi siano ma non abbiano poteri determinanti; ed un largo margine di finzione sussiste altresì quando, pur ricorrendo tali condizioni essenziali, l'ordinamento giuridico discrimini poi i cittadini in attivi e passivi, in base a criteri politici o di classe, attribuendo i diritti politici a una ristretta aliquota di privilegiati. La finzione viceversa si attenua, sin quasi a scomparire del tutto, quando: a) lo Stato sia fornito di detti organi; b) questi abbiano poteri determinanti; e) i diritti politici spettino a tutti i cittadini naturalmente capaci; d) sia garantita nel modo più ampio la libertà dei partiti politici ed esistano, in fatto, le condizioni concrete di una organizzazione dei partiti stessi, tale da inquadrare la maggioranza della popolazione attiva, realizzando una effettiva saldatura tra gli elettori e le masse dei non elettori (cfr. anche sopra, n. 7).

Comunque, il presupposto comune di ogni ordinamento rappresentativo resta sempre l'idea, sia pure generica, di una spettanza, quanto meno originaria e metagiuridica, della sovranità al popolo: che lo Stato abbia per sua propria natura il compito di farne le veci, di curarne gli interessi, di attuarne la volontà e le esigenze – che insomma lo Stato sia essenzialmente per il popolo, a servizio del popolo. È per questa ragione storica, infatti, ossia proprio in omaggio a questa ideologia politica, che lo Stato moderno si afferma sempre come Stato rappresentativo, con implicita necessaria allusione, quindi, alla riconosciuta preminenza del popolo, al porsi del popolo quale massimo protagonista delle moderne istituzioni politiche e del loro concreto dispiegarsi nella storia.

Dipende poi dal grado di sviluppo raggiunto dalle forze politiche in una determinata società, dalla effettiva capacità dei gruppi dominanti di assolvere al ruolo di «classe generale» o dalla forza della pressione democratica che i gruppi soggetti sono suscettibili di spiegare per inserirsi concretamente nel sistema costituzionale, limitando o controllando i gruppi dominanti, se l'idea più generale e magari generica della sovranità popolare assuma i contorni di una vera e propria ideologia politica, diffusa nella pubblica opinione e capace di influenzare ed orientare il movimento politico reale; fino ad acquistare rilevanza propriamente giuridica, traducendosi in un principio costituzionale di struttura

di certi tipi di ordinamenti statali. I quali, allora, si evolvono verso forme non più soltanto rappresentative, sia accogliendo istituti del tipo del referendum, sia correggendo altrimenti il sistema rappresentativo, in modo da assicurare, in questa o in quella forma, la preminenza della volontà direttamente espressa dal popolo, di solito attraverso il corpo elettorale (cfr. sopra, n. 5). Non sempre né necessariamente il principio della sovranità popolare è formulato nei testi costituzionali, né d'altronde ciò sarebbe da solo sufficiente; talvolta addirittura, come

sembra sia il caso dell'Inghilterra, si rispettano esteriormente tutte le forme tradizionali di un sistema esclusivamente rappresentativo, attribuendosi però, nella pratica e nella coscienza politica del Paese, alle stesse consultazioni elettorali anche il senso e il valore di una vera e propria decisione popolare diretta, concretamente vincolante e inappellabile, sugli indirizzi politici governativi... Vi è insomma, storicamente, una gamma di sfumature, che rende per forza di cose astratto e troppo rigido qualsiasi tentativo di classificazione muovente dal criterio dell'accoglimento o meno del principio della sovranità popolare.

15. Vari tipi di ordinamenti rappresentativi: 1) ordinamenti meramente rappresentativi, in cui la sovranità spetta allo Stato-soggetto, quale sostituto del popolo

Con questa riserva di ordine generale, i diversi tipi di ordinamento a base rappresentativa[37] possono raggrupparsi schematicamente in tre grandi categorie:

1) Ordinamenti in cui lo Stato-soggetto sostituisce interamente e permanentemente il popolo, configurandosi, dal punto di vista giuridico, come il solo ed esclusivo titolare della sovranità (intesa comprensivamente delia potestà costituente e della potestà di governo costituita). Sono quelli dai quali esula qualsiasi riferimento in sede di diritto positivo al principio della sovranità popolare, nei quali cioè l'identificazione Stato-popolo è postulata senza residui. Questo tipo di ordinamento (di cui un esempio preciso era dato dallo Statuto albertino, analogamente alle Carte costituzionali del periodo della Restaurazione) corrisponde evidentemente a sistemi politici più arretrati dal punto di vista democratico: nei quali il potere è esclusivamente nelle mani di ristretti gruppi dirigenti, cui manca la capacità di affermarsi realmente in «classe generale» o, in altri termini, di esercitare una larga azione di direzione politica sulla intera nazione (egemonia), e a tale posizione di privilegio politico non si contrappone ancora una sufficiente pressione democratica dei gruppi popolari subordinati. In queste condizioni storiche, è logico che l'idea originaria della sovranità spettante al popolo venga svuotata di ogni contenuto concreto, scolorita nei suoi lineamenti essenziali e relegata tra i miti inutilizzabili perché pericolosi, mentre all'inverso viene portato a fondo il tentativo di risolvere la viva e concreta realtà del popolo nella immobile maestà dello Stato sovrano, personificazione giuridica astratta del popolo, cui si nega altra rilevanza per il diritto che non sia quella di «elemento costitutivo» dello Stato. E l'assenza, dagli ordinamenti considerati, del principio della sovranità popolare non conduce soltanto, come è ovvio, a immobilizzare le istituzioni democratiche, più o meno sviluppate che siano, nei limiti delle forme puramente rappresentative; ma esplica un'influenza anche nel corso della ulteriore evoluzione in senso parlamentare dei rispettivi ordinamenti costituzionali, contribuendo a determinare quella prevalenza, almeno di fatto, dell'esecutivo sulle assemblee elettive che ne caratterizza storicamente il funzionamento effettivo. Teoricamente, il popolo si risolve nello Stato sovrano, che lo rappresenta, sta bene; ma, nell'opinione pubblica, Stato finisce poi, quasi

[37] Ci limitiamo, beninteso, agli ordinamenti rientranti nella figura più generale del cosiddetto Stato moderno o Stato di diritto [«Stato di democrazia classica», lo chiama il Biscaretti di Ruffia, nel giusto intento di ricomprendervi tutte le varianti venutesi successivamente determinando nel corso dell'evoluzione storica rispetto al modello originario ottocentesco: cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le tre «forme di Stato» dell'età contemporanea*, in *Il Politico*, XVIII, 2°, 1951, e *Diritto costituzionale*, Napoli 19543, 148 ss.]. Restano perciò fuori dell'ambito delle presenti considerazioni gli ordinamenti statali di tipo socialista, per i quali i problemi della sovranità popolare e della rappresentanza politica si pongono in termini diversi, che sarebbe vano voler indicare di scorcio e senza specifica indagine.

inavvertitamente, per significare il Governo (in senso stretto), ossia l'esecutivo nei suoi organi supremi, che non sono affatto quelli specificamente e direttamente rappresentativi[38].

In termini volutamente generici, possiamo dire che, nell'ipotesi in esame, la rappresentanza del popolo da parte dello Stato è una rappresentanza necessaria e legale, derivando infatti unicamente dall'ordinamento giuridico, che, a sua volta, trova la propria fonte esclusiva nella volontà dello Stato medesimo (è insomma lo Stato che detta le norme in base alle quali esso Stato assume carattere rappresentativo del popolo, senza alcuna partecipazione di questo alla istituzione della situazione rappresentativa né alla determinazione della struttura organizzativa della persona statale). Meglio riflettendo, e cercando di precisare con maggior rigore tecnico, ci troviamo qui di fronte a una forma di rappresentanza indiretta, e probabilmente anzi di sostituzione, anziché di rappresentanza vera e propria: almeno se di questa si accetti la nozione tradizionale, di esercizio da parte del rappresentante di poteri o diritti del rappresentato. La persona statale, infatti, in questo tipo di ordinamenti, non ha il solo esercizio della sovranità, ma ne è il titolare, ed anzi, come si diceva, l'esclusivo titolare, anche se il popolo o una sua parte sia ammesso a partecipare all'esercizio di essa per ipotesi determinate, come di regola avviene per la funzione elettorale. Della sostituzione sembra inoltre ricorrere nella specie l'ulteriore contrassegno dell'agire del sostituto nell'interesse proprio (o almeno prevalentemente nell'interesse proprio): giacché l'identificazione degli interessi generali della collettività popolare con gli interessi dello Stato-soggetto, e viceversa, caratterizza, com'è noto, il tipo di ordinamenti in esame; sicché, giuridicamente, lo Stato-soggetto esercita, in questi, la potestà di governo, di cui è il titolare, nell'interesse proprio, che si presume essere tutt'uno con l'interesse nazionale, con gli interessi generali della collettività[39]. Proprio quest'ultimo rilievo farebbe propendere per la figura della sostituzione, anche se della rappresentanza si accetti il concetto per cui il rappresentante esercita poteri propri, e non invece poteri del rappresentato, ma sempre *nell'interesse*, oltre che in luogo, del rappresentato.

Naturalmente, il riferimento alla figura della sostituzione, non meno di quello alla figura della rappresentanza, incontra, nella dottrina tradizionale, la solita difficoltà, costituita dal presupposto che rappresentanza e sostituzione non possano aversi se non nei confronti di un soggetto o persona (rispettivamente, il rappresentato o il sostituito) e perciò siano inammissibili rispetto al popolo, non essendo questo un soggetto giuridico. A far cadere tale pretesa difficoltà valgono, da un lato, i rilievi sopra accennati (cfr. n. 10) sulla qualificazione soggettiva che il popolo, nel suo insieme, riveste, di regola, esplicitamente od implicitamente, nei moderni ordinamenti rappresentativi; e d'altro lato l'ulteriore considerazione, pur essa già accennata (cfr. n. 11), che comunque, ed anche a prescindere dal concetto delle figure giuridiche soggettive, il popolo si risolve in una pluralità di soggetti, tra loro reciprocamente collegati da una serie di fattori unificanti, sicché ad essi, complessivamente considerati, possono bene riferirsi la rappresentanza o la sostituzione. Si aggiunga che, com'è stato

[38] Diceva bene il Rossi, criticandola dottrina tradizionale fondata sul «dogma» dell'esclusiva sovranità dello Stato, che «la sovranità dello Stato, nonostante gli sforzi logici fatti per dissimularlo, si risolve concretamente nella sovranità del governo» (L. ROSSI, *Un precursore di Montesquieu - Scipione Maffei*, in *Scritti vari di dir. pubbl*., VI, Milano, 1941, 163). Del resto, l'esperienza pratica in Italia non fa che confermare ad ogni passo il rilievo accennato nel testo: nella stampa quotidiana e per tanta parte dell'opinione pubblica, centro del sistema è il Governo, non il Parlamento; quello che conta, sono le deliberazioni del Consiglio dei ministri, anche se concernenti semplici disegni di legge, sottoposti come tali all'esame e al voto del Parlamento... Di qui al discredito delle istituzioni parlamentari e alle facili piacevolezze sulle «lungaggini» e sulle polemiche che si svolgono nelle, assemblee legislative, il passo è breve, purtroppo. La pratica degli ordinamenti dove il principio della sovranità popolare è qualcosa di realmente vivo ed operoso nella coscienza dei cittadini e nelle tradizioni storiche nazionali ci mostra, all'inverso, una preminenza degli organi parlamentari, ed anche un loro ben maggiore prestigio nella pubblica opinione.

[39] Naturalmente poi, anche negli ordinamenti del tipo tratteggiato nel testo, il popolo è tuttavia in grado, quanto meno attraverso le elezioni, di influire, con maggiore o minore efficacia, secondo i sistemi, sulla interpretazione e sulla determinazione degli interessi statali-nazionali.

autorevolmente posto in evidenza dall'Esposito[40], la premessa secondo cui per aversi rappresentanza (o sostituzione) si richiede necessariamente che il rappresentato (o sostituito) sia soggetto o persona è fondata su quanto normalmente si verifica nel campo del diritto privato, e non su di una esigenza logica assolutamente valida per ogni ipotesi; mentre, nel campo del diritto pubblico, è dato rinvenire diversi casi di rappresentanza, testualmente riferita da specifiche norme di legge ad enti di fatto, ed in particolare a certe collettività (così, oltre al caso in esame dei rapporti tra Stato e popolo, per la rappresentanza dei poveri, attribuita all'Ente Comunale di Assistenza e, precedentemente, alla Congregazione di carità; per la rappresentanza delle categorie professionali, che, nel cessato ordinamento sindacale corporativo, era attribuita alle associazioni sindacali riconosciute; per la rappresentanza di ceti, categorie ed organi vari, spettante a determinate persone in seno a numerosi organi collegiali dello Stato o di altri enti pubblici, ecc.).

16. Segue: 2) ordinamenti in cui al popolo è riservata la potestà costituente e 3) ordinamenti in cui al popolo spetta la sovranità come potestà costituente e come ordinaria potestà di governo (istituzioni rappresentative e istituzioni di democrazia diretta)

Proseguendo nella schematizzazione intrapresa, e sempre sotto la riserva precedentemente formulata, abbiamo poi:

2) Ordinamenti in cui è accolto il principio della sovranità popolare, limitatamente però alla sola spettanza originaria della potestà di governo (sovranità popolare come potestà costituente, dunque)

3) Ordinamenti in cui al popolo spettano la titolarità e l'esercizio della sovranità (com'è appunto il caso dell'ordinamento italiano): in cui, cioè, lo Stato-soggetto si configura come strumento, non esclusivo, mediante il quale il popolo esercita, per una parte più o meno estesa, la sovranità, di cui è, e rimane, il titolare.

Quel che accomuna questi due gruppi, differenziandoli dal primo, è precisamente l'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare, con la conseguenza, anzitutto, che, in entrambi, lo Stato-soggetto non può dirsi più, propriamente, il soggetto sovrano, esercitando una potestà di governo derivata, anziché originaria, ed essendo sprovvisto, quanto meno (negli ordinamenti di cui al punto 2), della potestà costituente, che resta riservata al popolo, e per giunta (negli ordinamenti di cui al punto 3), assumendo evidentemente carattere strumentale rispetto al popolo. In un certo senso, più generico, tale carattere strumentale si ha anche, è vero, negli ordinamenti raggruppati al punto 2, poiché anche in questi lo Stato-soggetto non è, in sostanza, che un mezzo di esercizio della sovranità spettante originariamente al popolo; ma tra i due tipi di ordinamenti resta tuttavia la differenza che, nei primi, lo Stato-soggetto si sostituisce al popolo nell'esercizio della intera potestà di governo, con la sola eccezione della potestà costituente di cui il popolo seguita ad avere, oltre la astratta titolarità, anche l'esercizio o la concreta possibilità di esercizio; mentre, negli ordinamenti di cui al punto 3, il popolo resta titolare della potestà di governo, costituente e costituita, dell'una e dell'altra conservando altresì l'esercizio, e lo Stato-soggetto sostituisce pertanto il popolo nel solo esercizio di una parte di tale potestà, diventa cioè veramente un mero strumento tecnico, tra gli altri, per l'esplicazione di essa. Questi ultimi ordinamenti danno vita, perciò, a sistemi di organizzazione costituzionale che escono dallo schema tradizionale delle forme rappresentative, accogliendo altresì, in varia misura, istituti di democrazia diretta, com'è appunto il caso della Costituzione italiana (cfr. anche sopra, nn. 1 e 5), o quanto meno, istituti correttivi e integrativi delle istituzioni rappresentative, come già in precedenza si è accennato. I primi, invece, si risolvono, al pari degli ordinamenti di cui al punto 1, in sistemi esclusivamente rappresentativi,

[40] C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione*, cit., p. 471 ss., ID, *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino, 1938 (ricompreso anche negli *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova 1940), cap. II, in particolare 53 ss., e cap. III, in particolare 85 ss.

limitatamente però a quel che concerne l'esercizio ordinario della potestà di governo; giacché istituti di democrazia diretta sono in essi largamente accolti, coerentemente del resto al principio della sovranità originariamente spettante al popolo, per quanto attiene all'esercizio della potestà costituente, intesa in senso largo, con inclusione, cioè, talvolta, anche della stessa potestà di semplice revisione costituzionale. Tra i due gruppi di ordinamenti delineati ai punti 2 e 3 le diversità sono, dunque, in effetti, di carattere piuttosto teorico, e spesso praticamente impercettibili: tuttavia sufficienti a farli collocare, in una classificazione, come si è avvertito, necessariamente astratta, in due tipi distinti.

Si aggiunga che il carattere democraticamente più avanzato degli ordinamenti del secondo tipo (sovranità popolare come spettanza originaria della potestà di governo al popolo) si rispecchia sullo stesso concreto atteggiarsi delle istituzioni rappresentative e sui rapporti interni tra gli organi costituzionali dello Stato-soggetto, l'accento venendo allora a cadere, non meno che negli ordinamenti di cui al punto 3, non già sull'esecutivo, ma sulle assemblee legislative, vale a dire sugli organi che sono in più diretto e immediato contatto con il popolo, titolare originario della sovranità. Talora, anzi, questa preminenza del Parlamento, che di regola caratterizza l'esperienza costituzionale degli ordinamenti in parola, trova anche espressione nelle formule dei testi costituzionali, ed è esplicitamente messa in relazione con il principio della sovranità popolare – sia pure intesa come sola spettanza originaria della sovranità al popolo. Valga l'esempio della vigente Costituzione francese (che può ritenersi caratteristica di quelle raggruppate al punto 2), nella quale – con linguaggio tecnicamente impreciso, ma estremamente significativo – sovranità popolare finisce per tradursi in «sovranità» dell'Assemblea nazionale: «La sovranità nazionale appartiene al popolo francese» afferma l'art. 3, aggiungendo che «il popolo la esercita, in materia costituzionale, attraverso il voto dei suoi rappresentanti e il referendum. In tutti gli altri campi la esercita attraverso i suoi deputati all'Assemblea nazionale, eletti a suffragio universale, eguale, diretto e segreto».

Dall'accoglimento in sede di diritto positivo del principio della sovranità popolare discende l'ulteriore conseguenza, comune ai due tipi schematizzati ai punti 2 e 3, che, in entrambi, gli interessi generali della collettività acquistano una distinta ed autonoma qualificazione giuridica, quale non si rinviene invece negli ordinamenti del primo gruppo, e che assume naturalmente la maggiore accentuazione in quelli del terzo gruppo, in cui il popolo, conservando l'esercizio ordinario della sovranità, è sempre in grado di far prevalere la propria volontà, a tutela dei propri interessi, nei confronti di quella, eventualmente contrastante, manifestata dalla persona statale attraverso i suoi organi.

II punto-limite estremo della protezione giuridica spettante, in tali ordinamenti, agli interessi del popolo come tale si concreta nel cosiddetto «diritto di resistenza», e più specialmente nella resistenza collettiva. Non che tale figura, che ha dietro di se un antica e notevole tradizione ma che è stata più tardi abbandonata nella evoluzione della dottrina giuridica, sia esclusivamente connessa con il principio della sovranità popolare (l'Orlando, ad esempio, com'è noto non sostenne l'ammissibilità nel diritto positivo italiano statutario, indipendentemente quindi da un riferimento alla sovranità popolare). Ma è certo, comunque che laddove vige tale principio, ivi e da ritenersi esistente, anche nel silenzio dei testi costituzionali (come del nostro), il diritto di resistenza. Forse è improprio chiamarlo «diritto», almeno con riguardo all'ipotesi, di maggiore interesse ai fini delle presenti considerazioni, della resistenza collettiva: più che di un diritto, si tratta, direi, di un modo di esplicazione della potestà spettante al popolo, di una manifestazione diretta e immediata della sua sovranità, che si pone sul medesimo piano della esplicazione della originaria potestà costituente. Nella logica del sistema, infatti, il popolo è la fonte dell'ordinamento costituzionale e di ogni potestà pubblica esercitantesi nell'ambito di esso; lo Stato-soggetto ha una potestà di governo che non può definirsi più come sovrana, perché derivata da quella spettante – originariamente o anche in atto – al popolo qualora, perciò, i poteri costituiti e destinati a rappresentare il popolo, ad agire e governare per esso, infrangano i limiti costituzionali stabiliti alla loro attività, sorge nel popolo l'interesse e la possibilità di riprendere nella sua pienezza l'esercizio della sovranità di cui è il vero titolare, opponendosi e contrapponendosi ad un apparato statale divenuto privo di ogni legittimazione. Se l'art. 1, secondo comma, della nostra Costituzione dice che la sovranità popolare è anch'essa limitata dalla

Costituzione, ciò vale, evidentemente in quanto tutti i pubblici poteri si mantengano a loro volta nei limiti della Costituzione stessa; ma la norma non prevede (e non aveva ragione di prevederla) l'ipotesi, eccezionale, di una rottura della legalità costituzionale, così come, nel testo della Costituzione, è regolato bensì il procedimento di revisione costituzionale ma non anche – a quanto sembra – l'esercizio eventuale della potestà costituente da parte del popolo.

Muovendo dai rilievi che precedono, sembra, infine, che per gli ordinamenti dei due ultimi gruppi, e con particolare evidenza e sicurezza per quelli del terzo gruppo, la figura della rappresentanza, assunta nei suoi termini più generali, sia la più adatta a definire la situazione dello Stato-soggetto in rapporto al popolo. Della rappresentanza, in senso largo, ricorrono, infatti, gli elementi essenziali dell'agire di un soggetto (lo Stato-soggetto) in luogo e nell'interesse di altri (il popolo) e con le stesse conseguenze giuridiche che se chi agisse fosse il rappresentato. Rappresentanza, che è difficilmente inquadrabile negli schemi della rappresentanza legale ovvero di quella volontaria, così come sono stati elaborati dalla prevalente dottrina, con speciale riguardo al diritto privato. Legale, essa può dirsi, sotto un certo aspetto, perché ed in quanto istituita e disciplinata dall'ordinamento giuridico una volta per tutte; volontaria, piuttosto, ove si rifletta che questo stesso ordinamento deriva dalla volontà popolare e che perciò a questa va fatto risalire, in ultima analisi, il sorgere della situazione rappresentativa (e non per nulla, nel linguaggio e nella ideologia democratica ottocentesca, il fenomeno veniva designato col nome di delega: che sarebbe, appunto, totale e permanente, salvo la riserva della potestà costituente, negli ordinamenti del secondo gruppo; parziale, invece, in quelli del terzo gruppo).

Tale rappresentanza, come pure la sostituzione che ci è sembrato più corretto identificare negli ordinamenti schematizzati al punto 1, possono anche qualificarsi, più specialmente, come istituzionali, sebbene in un senso alquanto diverso da quello proposto dall'Esposito[41], per il quale, com'è noto, si avrebbe rappresentanza istituzionale quando il rappresentato esiste per il diritto soltanto come rappresentato e il rappresentante, a sua volta, soltanto come rappresentante: ciò che, secondo questo A., si verificherebbe appunto nel caso dello Stato e della nazione. Non sembra per contro possibile affermare, proprio con riguardo al caso, che qui interessa, dei rapporti tra Stato e popolo, che quest'ultimo si esaurisca per intero e necessariamente nella figura del rappresentato... permanente, come sembra risulti agevolmente pensando agli ordinamenti in cui si rinvengono, accanto alle istituzioni rappresentative, anche istituti di democrazia diretta; di guisa che l'affermazione criticata dovrebbe, semmai, limitarsi agli ordinamenti esclusivamente rappresentativi. Ma, anche così circoscritta, essa sarebbe tuttavia inesatta, alla stregua di quanto si è in precedenza osservato nel corso di questi appunti, bastando richiamare (a tacer d'altro) la funzione elettorale, nel cui esercizio abbiamo ritenuto di ravvisare sempre una forma di manifestazione diretta del popolo in quanto tale (sia a titolo di esplicazione della sovranità spettantegli, sia invece a semplice titolo di partecipazione all'esplicazione della sovranità statale, secondo i diversi sistemi positivi). D'altro canto, per quel che riguarda in particolare la qualifica rappresentativa dello Stato-soggetto, questa può dirsi istituzionale nel senso che la persona statale è originariamente istituita allo scopo specifico ed essenziale di rappresentare giuridicamente il popolo o, in altre parole, nel senso che 1° qualifica rappresentativa non è accidentale, come avviene nella comune rappresentanza, ma permanente ed essenziale; mentre non sarebbe esatto, a nostro avviso, ritenere che lo Stato-soggetto agisce sempre e necessariamente in rappresentanza del popolo, potendovi essere viceversa determinati poteri statali – accessori e funzionali rispetto all'esercizio della potestà di governo vera e propria – che appartengono esclusivamente allo Stato-soggetto e sono da questo esplicati in proprio, e non in luogo del popolo (l'esempio maggiore sembra da identificarsi nei cosiddetti poteri di supremazia speciale, ed anzitutto nella potestà disciplinare dello Stato sui propri dipendenti: che appunto per tale ragione sono talvolta regolati in modo che può anche essere, in parte, difforme dai criteri costituzionalmente stabiliti per

[41] Negli scritti cit. nella nota precedente.

l'esercizio della potestà di governo, ma che non potrebbe tuttavia essere in contrasto con i criteri medesimi, per la connessione, appunto, che unisce detti poteri speciali con quelli, più generali, esercitati invece in rappresentanza del popolo).

Dipende poi dal concetto che si preferisce accogliere della rappresentanza in generale, e ha d'altronde interesse puramente teorico, precisare se – negli ordinamenti presi in esame – lo Stato-soggetto, rappresentante del popolo, eserciti in tale qualità poteri del popolo ovvero poteri propri, per la realizzazione della situazione giuridica di cui il popolo, rappresentato, è il soggetto. Mentre dipende dal diverso atteggiarsi degli ordinamenti costituzionali positivi, se la situazione rappresentativa, nei rapporti Stato-popolo, dia luogo a una forma di semplice rappresentanza indiretta, lo Stato-soggetto esplicando detti poteri in nome proprio, oppure a una forma di rappresentanza *stricto sensu*, agendo lo Stato anche in nome del popolo.

Per quel che più particolarmente concerne l'ordinamento costituzionale italiano, sembra debba ritenersi la seconda alternativa, che lo Stato-soggetto, cioè, agisca in nome del popolo: limitatamente, beninteso, a quella parte della potestà di governo di cui il popolo è titolare, ma che viene esercitata dallo Stato medesimo (agisce invece in nome proprio nell'esplicazione di quei poteri accessori, cui sopra si è fatto cenno, dei quali proprio lo Stato-soggetto è il titolare). La cosiddetta *contemplatio domini*, ossia la dichiarazione espressa dell'agire per altri, che caratterizzerebbe la rappresentanza *stricto sensu*, si ritrova, infatti, nella disposizione della seconda parte dell'art. 1, che ha formato sin qui l'oggetto precipuo dei presenti appunti. Dalla quale si ricava, precisamente, che la sovranità è e rimane del popolo, e che lo Stato-soggetto è dunque soltanto una tra le «forme» (*rectius*, tra i mezzi) in cui essa viene costituzionalmente esercitata. Ciò che può considerarsi sufficiente a concretare il requisito della *contemplatio domini*, in linea generale, con riferimento, cioè, una volta per tutte, all'intera parte della potestà di governo il cui esercizio è demandato alla persona giuridica statale. Per talune manifestazioni, poi, della sovranità, esistono anche ulteriori più specifiche disposizioni, che ribadiscono tale requisito. Così, per la funzione giurisdizionale, l'art. 101, a termini del quale, «la giustizia è amministrata in nome del popolo»; così, indirettamente, per la funzione legislativa, l'art. 67, sistematicamente inquadrato nel complesso delle disposizioni concernenti la formazione della legge: essendo questa esclusivamente atto delle Camere, che sono gli organi destinati in modo specifico a rappresentare il popolo e costituite infatti mediante elezione dei loro titolari, ciascuno dei quali rappresenta il popolo nell'intero esercizio delle proprie attribuzioni ed anzitutto, perciò, nella sua partecipazione alla formazione della legge.

17. Conclusioni in relazione all'ordinamento costituzionale italiano

L'ordinamento costituzionale italiano, quale risulta dal testo del 1947, rientra dunque in un tipo sotto molti aspetti nettamente diverso da quello in cui era da classificarsi, invece, il precedente ordinamento monarchico statutario. Alla costruzione giuridica imperniata sul «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato-soggetto, entro certi limiti adeguata al sistema di allora, deve oggi sostituirsi una diversa impostazione, centrata viceversa sul principio della sovranità popolare e sul conseguente carattere strumentale assunto dallo Stato-soggetto; che tenga nel debito conto tutte le caratteristiche strutturali del nuovo ordinamento: solo parzialmente rappresentativo, perché integrato e corretto da istituzioni di democrazia diretta; poggiante sopra una organizzazione della collettività popolare variamente e concretamente articolata; rivolto ad assicurare a tutti i cittadini una effettiva possibilità di partecipazione alla formazione della volontà popolare, ed a questa una efficacia preminente ed in ultima istanza decisiva nei confronti di ogni altra manifestazione di volontà delle istituzioni governanti (dello Stato-soggetto, cioè, e degli enti pubblici minori).

Queste conclusioni, così sinteticamente riassunte, non richiederebbero alcuna ulteriore delucidazione, essendo logica conseguenza degli appunti che precedono e potendo perciò ritenersi sufficientemente dimostrate, almeno nei loro elementi essenziali. Sembra tuttavia opportuno sottolineare ancora due punti, che presentano un particolare interesse ed hanno anche, il secondo specialmente, carattere di attualità.

1) L'ordinamento costituzionale italiano, si inquadra, dunque, in un tipo di sistemi indubbiamente assai più avanzato, dal punto di vista democratico, rispetto a quello cui apparteneva l'ordinamento del vecchio regno d'Italia e cui appartengono numerosi altri sistemi costituzionali. Ma tra gli stessi ordinamenti del medesimo tipo storico, quello italiano si caratterizza ulteriormente per il tentativo, che in esso chiaramente si esprime, di dare al principio della sovranità popolare una concretezza di contenuto quale raramente si riscontra in altre esperienze costituzionali muoventi anch'esse da tale principio. Non bisogna nascondersi, infatti, che il principio della sovranità popolare, pur rappresentando di per sé stesso, per le ragioni accennate a suo luogo (sopra, n. 14), un passo innanzi nei confronti del «dogma» della esclusiva sovranità dello Stato, contiene tuttavia un elemento di finzione ideologica, che può anche essere, talvolta, molto accentuato. Giacché il popolo, il popolo vero, appare poi, alla indagine sociologica, internamente differenziato in classi e gruppi minori, portatori di diversi e contrastanti interessi, di cui, giuridicamente, si tratta di cogliere e far valere in definitiva la risultante – col rischio che, in realtà, dietro lo schermo della volontà popolare, si affermino invece volontà particolaristiche di gruppi privilegiati, capaci di imporre, in fatto, orientamenti e indirizzi unicamente conformi ai loro interessi egoistici. Tanto più, in quanto, proprio per la divisione in classi della società civile (proprio, cioè, per le differenze economiche persistenti tra i membri del popolo), non tutti i cittadini sono concretamente in grado di concorrere su di un piano di effettiva parità reciproca e quindi con piena e consapevole autodeterminazione alla formazione della volontà popolare governante. Per ripetere le felici espressioni di Luigi Rossi, «l'efficacia del popolo sulle cose dello Stato è varia, ed è pure varia la composizione del popolo. Nella sovranità popolare, rettamente intesa, gli individui entrano come determinanti immensamente differenti, secondo la loro capacità fisica o economica o morale, secondo i tempi, secondo le circostanze»[42].

Ora, la Costituzione italiana, intervenendo attraverso numerose sue disposizioni a dettare un ordinamento della società civile tale da assicurare a ciascuno una effettiva libertà ed eguaglianza, mettendo insomma a base della democrazia politica la democrazia economica, si propone appunto lo scopo di impedire la sopraffazione anche larvata degli interessi della maggioranza dei cittadini, e specialmente degli strati sociali economicamente più deboli, ad opera di ristretti gruppi oligarchici. Vuole, in altri termini, sopprimere il privilegio economico, anche ed anzitutto perché ed in quanto si traduce, o è suscettibile di tradursi, in privilegio politico. Sotto questo aspetto – cui si è del resto accennato in precedenza (sopra, n. 13) –, le cosiddette libertà economiche e in genere tutte le disposizioni del testo costituzionale aventi riferimento alla struttura della società civile acquistano un significato ed un'importanza propriamente politici, entrando come componenti essenziali dello stesso sistema di governo adottato ed inserendosi pertanto nel quadro dei principi disciplinanti la formazione e l'esplicazione della sovranità popolare. Ma è chiaro allora che, sinché tali disposizioni costituzionali non siano praticamente realizzate, sinché dunque tra «il principio generale di organizzazione posto a base del nuovo Stato e la realtà sociale in atto» continuerà a sussistere quel «contrasto produttivo di una situazione di ingiustizia, che è necessario eliminare facendo venir meno attraverso gli strumenti che la Costituzione stessa prevede le resistenze opposte dagli interessi legati al precedente assetto» – per ripetere le belle parole di un autorevole scrittore[43] – ne soffriranno anche gli istituti più propriamente politici, in senso stretto, connessi al principio della sovranità popolare.

2) D'altro canto, tale principio è rimasto praticamente inoperoso, non essendo stati attuati sin qui gli strumenti costituzionalmente previsti quali specifici mezzi di espressione e di prevalenza della volontà popolare. Manca ancora il referendum, sia di abrogazione sia di approvazione sia consultivo, come manca altresì l'iniziativa popolare delle leggi, che, pur essendo da sola insufficiente a dare realizzazione al principio della sovranità popolare, vi si ricollega tuttavia coordinandosi con le altre forme ausiliarie o preparatorie dell'esercizio della sovranità popolare. Di qui la strana e aberrante situazione, per cui l'ordinamento costituzionale italiano *effettivamente in vigore* risulta di un tipo

[42] L. ROSSI, *Un precursore di Montesquieu*, *cit*., 163.
[43] C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il dir. del lav*., 1954, n. 5-6, 5 estratto.

diverso da quello in cui dovrebbe inquadrarsi invece l'ordinamento costituzionale italiano descritto e regolato *dalla Costituzione vigente...* Questo, avrebbe, infatti, quei caratteri che hanno formato oggetto di esame nel corso dei presenti appunti e che si è cercato di brevemente ricapitolare qui sopra, all'inizio di questo paragrafo; l'altro, ossia quello effettivamente in atto, viceversa, è un ordinamento esclusivamente rappresentativo, nel quale ben scarse e vaghissime tracce è dato rinvenire del principio enunciato nella seconda parte dell'art. 1 della Costituzione: un ordinamento assai vicino a quello che si fondava sullo Statuto albertino, e nel quale l'affermato principio della sovranità popolare appare, alla stregua dell'esperienza concreta del sistema, una semplice formula decorativa priva di coerenti sviluppi e perciò astratta.

La sfasatura, generalmente rilevata e deplorata in dottrina con riferimento a singoli e determinati istituti, tra quello che, a termini delle disposizioni costituzionali, dovrebbe essere, e quello che viceversa praticamente è l'ordinamento dei rapporti pubblici e privati nella Repubblica italiana, si affaccia pertanto – con estrema gravità – proprio alle soglie del sistema, proprio cioè per quanto concerne la stessa forma di governo e il tipo di organizzazione statale. Non si limita, dunque, a settori particolari, ma investe fin dai principi l'intero sistema del nostro diritto positivo, segnando una crisi che può avere incalcolabili conseguenze per l'avvenire della società italiana. Anche da questo punto di vista, ai fini di un contributo alla chiarificazione della gravità e della ampiezza della frattura esistente tra la legalità costituzionale scritta e la situazione reale, l'aver avviato una discussione problematica sul principio della sovranità popolare e sul suo giuridico significato può esser stata, forse, non del tutto inutile fatica.