



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO,
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO
CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE
L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE

Tesi di laurea

Il concetto di popolo nella dottrina italiana del secondo dopoguerra
Popular sovereignty in the Italian doctrine Post–World War II

Relatore:

Prof. SCALONE ANTONINO

Laureando:

MOCANU TUDOR

Anno Accademico 2016-2017

Indice

1. Introduzione
2. Il dibattito dottrinale dell'art. 1 della costituzione
3. Gli elementi di novità
4. La ricezione del concetto di popolo nella dottrina italiana
 - Gli oppositori: Ranelletti, Virga, Giannini
 - I sostenitori: Esposito, cerca di connettere il principio della sovranità popolare con quello della sovranità dello stato
 - Gli innovatori: Giuliano Amato
5. Conclusione
6. Bibliografia

1. Introduzione

“L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”

Pur nella sua brevità, questa è una delle disposizioni costituzionali più dense di significato. In essa viene definita la struttura essenziale della Repubblica italiana, sia per quanto attiene al regime economico-politico (democratica e fondata sul lavoro), sia per quanto attiene alla forma di Stato (repubblicano e fondato sulla sovranità popolare).

Fin dalla prima modernità, il problema della sovranità è ritenuto il problema teorico fondamentale di tutto il diritto pubblico. Si tratta infatti di un tema di straordinaria complessità.

La nozione di sovranità non ha un carattere assoluto a sé stante, ma è in stretta relazione con la nozione di autonomia e libertà. Uno stato si dice sovrano se il suo ordinamento giuridico è originario e indipendente.

Ma riguardo alla sostanza, la parola popolo, nonostante l’apparenza, è uno dei concetti più significativi e denso di significato del nostro ordinamento.

Infatti, nell’art. 1, si è lasciato indeterminato il concetto di popolo, così che, nel dibattito dottrinale, è passata prima l’idea che il popolo sia costituito dagli elettori, poi che sia rappresentato dalla maggioranza degli elettori, e infine che gli eletti siano, in un certo senso, investiti della sovranità, trasmessa loro dal popolo.

2. Il dibattito dottrinale dell'art. 1 della costituzione

Innanzitutto dobbiamo prestare grande attenzione al concetto di sovranità e alla sua relazione con i termini “Stato” e “popolo”.

Può sembrare a una prima riflessione che l'art. 1, attribuisca la sovranità a tutti i cittadini insieme.

Una delle tesi dottrinali che vedremo ritiene che la disposizione faccia riferimento ai cittadini sia individualmente che organizzati in formazioni legali, come il corpo elettorale, il quale si qualifica come organo del popolo. Un'altra parte ritiene che il corpo elettorale costituisca una delle forme attraverso cui si esprime la volontà popolare.

È chiaro l'intento dei costituenti di inserire la libera volontà nei principi costituzionali ma pertanto il problema rimasto è se la sovranità del popolo abbia prodotto il superamento del cosiddetto dogma della sovranità dello Stato o se le due sovranità coesistano nel sistema e, in questa seconda ipotesi, in quale modo. Si tratta di una questione che ha occupato la migliore dottrina dei due decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

Come la storia ci dimostra, la dichiarazione di appartenenza della sovranità al popolo non è che la conseguenza della forma democratica dello stato, e vuole significare che l'esercizio di alcuni dei poteri più elevati è attribuito al popolo in modo ineliminabile nel modo che questo non ne possa mai venire spogliato. L'astratta attribuzione della sovranità al popolo mette di fronte al problema di come concretarla, cioè delle soluzioni da adottare in ordine alla misura dei poteri da riservare al popolo, in confronto a quelli attribuiti ad altri organi e alla “determinazione dell'elemento personale dello Stato da ritenere idoneo ad entrare a far parte del popolo governante”¹.

¹ Cfr. Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Principi fondamentali Art. 1 - 12. 1975 di Mortati Barbera

In una prima prospettiva, la sovranità popolare è stata letta come “un mero principio politico sul modo di esercizio della sovranità da parte dello Stato”²: ma questa impostazione non forniva una spiegazione del significato della sovranità popolare, intesa come principio giuridico.

Nel tempo, invece, si è osservato che, secondo la Costituzione italiana, sarebbero sovrani sia il popolo, sia lo Stato, ma ciascuno in una propria sfera, delineata dalla Costituzione stessa: questa impostazione, però, non si concilia con l’art. 1, secondo cui la sovranità appartiene al popolo, e contrasta con la stessa nozione tradizionale di sovranità, intesa come potestà di decisione suprema ed indivisibile. Altri autori hanno tentato di distinguere fra la titolarità e l’esercizio della sovranità medesima, ritenendo la prima riservata allo Stato e il secondo al popolo: ma anche qui l’art. 1 non pare collocato nella giusta prospettiva, dato che esso riconosce al popolo sia la titolarità, sia l’esercizio della sovranità. Un ulteriore tentativo di conciliazione sostiene che sarebbe sovrano lo Stato, tenuto però ad esercitare la sovranità attraverso il suo “organo” popolo. Questa impostazione equivarrebbe ad affermare che la sovranità appartiene allo Stato e che il popolo ne ha l’effettivo esercizio. Ma si è visto che l’art. 1, 2° comma non attribuisce di certo questo significato.

Sotto un altro aspetto, a partire dagli anni cinquanta, la dottrina ha interpretato il rapporto tra sovranità dello Stato e sovranità del popolo muovendo dalla distinzione fra Stato-ordinamento e Stato-persona, e sottolineando che la “sovranità spetta allo Stato-ordinamento, se intesa come originarietà dell’ordinamento giuridico, mentre, intesa come «suprema potestà di governo», essa va riconosciuta non allo Stato-apparato, ma al popolo”³.

Questa impostazione, che è rimasta prevalente, è stata contestata da chi ha ritenuto contraddittorie la personificazione dell’apparato dello Stato e il riconoscimento della sovranità al popolo, contrapposto ad esso. Poiché l’attribuzione al popolo della sovranità renderebbe necessario qualificarlo come persona giuridica, all’interno dell’ordinamento statale vi sarebbero in tal modo due persone giuridiche contrapposte: il popolo e lo Stato-persona e quest’ultimo, contrariamente alla elaborazione dottrinale tradizionale, sarebbe privo della sovranità.

Secondo questa dottrina, occorrerebbe spezzare l’identificazione fra Stato-persona e apparato statale: infatti, mentre il primo non sarebbe altro che la personificazione giuridica del popolo, il secondo, l’organizzazione statale, sarebbe uno strumento del popolo e la sovranità spetterebbe appunto allo Stato-persona, in quanto personificazione del popolo sovrano.

² Commentario alla Costituzione. Vol. 1: Articoli 1-54. A cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti. Utet Giuridica. 2006

³ *Ibidem*.

Riponiamo ora l'attenzione sul principio di popolo e su come viene identificato dalla costituzione e interpretato dai studiosi.

Il popolo, infatti, cui l'art. 1 attribuisce la sovranità, non viene definito in Costituzione, dove si presuppone che esso consista nella totalità dei cittadini; del resto la Costituzione non prevede nemmeno i criteri per l'acquisto e la perdita della cittadinanza, con la conseguenza che, se da un lato quella di popolo è una nozione giuridica ipotizzata, d'altra parte la "precisa determinazione del contenuto di essa è in buona parte decostituzionalizzata"⁴.

Detto questo, sappiamo che di diritto, il popolo esercita la sovranità mediante il corpo elettorale (che è una sua parte, ma che è l'unico strumento per l'espressione diretta di una volontà popolare unitaria), oppure, mediante le molteplici forme di partecipazione previste dalla Costituzione repubblicana e attraverso i vari soggetti autonomi che sono espressione della capacità di autoorganizzazione della società civile (partiti, sindacati, associazioni). Questa definizione esplicitante le forme di esercizio della sovranità è di per sé in contrasto con lo stesso principio di sovranità inteso in senso assoluto. Infatti, la necessità per il popolo di agire mediante entità diverse da esso ha fatto parlare di "inafferrabilità del fenomeno popolo sovrano, eppure costretto ad agire sempre tramite altri organi e soggetti"⁵.

⁴ Cfr. Pizzorusso, Istituzioni di diritto pubblico, Napoli, 1997, 128.

⁵ Giuliano Amato, 1962, 92.

3. Gli elementi di novità

Vediamo ora quali sono gli elementi di novità dell'articolo 1 e in particolare come quel principio di sovranità del popolo avrebbe dovuto superare la tradizionale concezione di sovranità da cui i costituenti prendevano spunto e determinare i nessi che si stabiliscono, in materia di sovranità ma, soprattutto i modi concreti di presenza del popolo sovrano nella nostra Costituzione e la effettiva partecipazione come tale.

Guardando al passato e analizzando il nesso fra sovranità e popolo, troveremo le sue radici nella Rivoluzione francese, e nella tesi che al popolo spetti il "pouvoir constituant"⁶ (il potere costituente).

A questo risultato concorrono due fattori: da un lato il principio di nazionalità tende a dare soggettività al corpo della nazione, in contrapposizione alle visioni patrimoniali dei regni che avevano progressivamente indebolito il principio sia classico che medievale dell'autorità popolare; dall'altro il riconoscimento dell'eguaglianza nei diritti dei cittadini, a prescindere dai titoli o dalla fede religiosa.

Questi due fattori pongono le premesse perché il popolo, non riconducibile alla volontà dei suoi componenti, diventi soggetto del potere costituente e la legge diventi l'espressione massima generale dei cittadini.

Ma a frenare la piena espansione della sovranità popolare concorrerà non solo la tendenza a riconoscere la sovranità alla nazione, anziché al popolo, ma altresì il tentativo nella letteratura giuridica di conciliare sovranità popolare e sovranità dello Stato.

La sovranità popolare non esclude in ogni modo la sovranità dello Stato, sia sul piano interno sia su quello internazionale, ed anzi ne è il fondamento legittimante. Dal canto suo lo Stato, nelle sue varie articolazioni, è lo strumento attraverso il quale il popolo esercita la sovranità, uno dei modi di esercizio della stessa. Tale indubbio collegamento è dovuto al fatto che il popolo concorre ad eleggere taluni organi dello Stato o al fatto che volontà popolare si inserisce in procedimenti che trovano una conclusione per opera di organi dello Stato ma non può portare ad assorbire nello Stato la sovranità popolare o ad affermare che lo Stato è la personificazione della sovranità popolare.

⁶ Cfr. S. Cassese (a cura di), Dizionario di diritto pubblico. Vol. 5, ed. Giuffrè, 2006

Un primo approccio alla nostra problematica della sovranità è certamente costituito dallo studio della genesi del primo articolo della nostra Costituzione, ed in particolare dal suo secondo comma: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

L'articolo in questione venne discusso una prima volta nelle sedute del 28 e del 29 novembre, e del 3 dicembre 1946, della Prima Sottocommissione. Un ordine del giorno presentato da Cevolotto e Dossetti, che sarà approvato dalla Sottocommissione con soli due voti contrari e un astenuto, contemplava la necessità di dedicare un articolo della Costituzione proprio allo Stato italiano e alla sua sovranità. Così recitava l'articolo in questione: “La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico formato dalla presente Costituzione e dalle altre leggi a essa conformi. Tutti i poteri sono esercitati dal popolo direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti”.

La struttura logica del testo non è affatto dominata dal principio di sovranità popolare. Come scrive Maurizio Fioravanti⁷, ciò che il testo presuppone “non è affatto il popolo sovrano che genera la Costituzione da cui lo Stato dipende, ma lo Stato sovrano, che la Costituzione limita, insieme alle altre leggi”. Infatti il riferimento al popolo è successivo, e non certo tale da costituire in esso il soggetto titolare della sovranità. La riconducibilità dei poteri istituiti al popolo assume quindi un significato apertamente organizzatorio, e non attiene al piano del fondamento, della legittimazione, in quanto “quei poteri esistono prima di ogni manifestazione di volontà popolare e prima della stessa Costituzione: essi sono i poteri dello Stato sovrano, che la Costituzione limita ma non genera”.

Con la nuova Costituzione, secondo Fioravanti⁸, non si sarebbe dovuto realizzare il passaggio dalla sovranità dello Stato, e dei suoi organi, tra cui anche il parlamento, alla sovranità del popolo, ma piuttosto il passaggio da un certo tipo di sovranità dello Stato, quello liberale del XIX secolo, entro cui erano possibili ancora poteri specificamente monarchici e forme ristrette di suffragio, a un altro tipo di sovranità dello Stato, di cui fosse espressione primaria la sovranità del Parlamento quale luogo di esistenza e rappresentazione del popolo sovrano. Ma questa operazione, di vero e proprio inserimento della figura del popolo sovrano, attraverso il primato del Parlamento, nella tradizione della sovranità dello Stato, sarebbe stata possibile, per la quasi totalità dei nostri costituenti, grazie alla nuova funzione dei partiti politici.

⁷ La costituzione italiana a cura di M. Fioravanti, S. Guerrieri, ed. Carocci, 1999

⁸ Ivi.

I partiti politici e il sistema elettorale

Dunque il ruolo dei partiti politici non è secondario, al punto che per qualcuno rappresenta la massima espressione di esercizio di sovranità popolare.

Secondo una linea di pensiero inaugurata dalla giuspubblicistica italiana, i partiti politici sono vere e proprie istituzioni di diritto pubblico che non si limitano ad arricchire il tessuto della società civile e politica, ma svolgono anche, e forse soprattutto, una funzione costruttiva del regime politico.

Questa linea di pensiero degli anni trenta s'incontrò quasi spontaneamente alla Costituente con concezioni forti e ambiziose, del ruolo del partito politico.

Infatti, come risultato ne scaturì un modello costituzionale, quello sottostante in modo decisivo alla nostra Costituzione, che prevedeva che il popolo non fosse per sua natura sovrano, ma divenisse tale grazie alla opera dei partiti politici, che differenziavano e scomponavano in parti distinte il popolo, per poi ricomporre la sua identità in Parlamento.

È questa una forte e interessante attribuzione di potere ai partiti politici che mette al centro la partecipazione e la manifestazione del volere popolare come base costruttiva dello Stato.

Di fatto nel modello costituzionale introdotto nel 1948, come scrive Fioravanti, “il popolo è sovrano perché, e in quanto, la sua infinita complessità è rappresentata, senza eccezioni, nel Parlamento; e specularmente il Parlamento è sovrano perché è il luogo in cui la infinita complessità, e la totalità, del popolo è rappresentata, in modo tale, grazie ai partiti, da essere capace di produrre sovranità, leggi e governi”⁹. Negli anni Cinquanta infatti, anche come reazione al tentativo d'introdurre nel 1953 il noto premio di maggioranza, si sosteneva¹⁰ che la proporzionale, per quanto non scritta e codificata in Costituzione, è in verità da considerarsi elemento essenziale e non modificabile del tipo di democrazia scelto nel 1948.

In questo modo, si intendeva sostenere che solo grazie alla proporzionale era possibile raffigurare nel Parlamento la presenza della totalità del popolo, resa idonea dalla rappresentazione partitico-parlamentare a esprimersi nei termini sovrani della legge.

⁹ La costituzione italiana a cura di M. Fioravanti, S. Guerrieri, ed. Carocci, 1999

¹⁰ C. Lavagna, Il sistema elettorale nella Costituzione italiana, in “Rivista trimestrale di Diritto Pubblico” 1952

In effetti, il ruolo costituzionale dei partiti politici e la proporzionale come componente essenziale e imprescindibile del modello costituzionale, dimostrano quanto fosse ancora salda nella cultura costituzionale italiana degli anni quaranta e cinquanta l'idea tradizionale della legge quale rappresentazione della sovranità nazionale o popolare, e del Parlamento quale luogo in cui quella sovranità viene concretamente a esistere: prima, nello Stato liberale di diritto del XIX secolo, per opera delle classi dirigenti borghesi e ora, nel nuovo regime costituzionale, per opera dei partiti politici, chiamati a guidare la complessità dei bisogni sociali verso la forma sovrana della legge.

Manca in questa riflessione la messa alla prova sul piano concreto delle scelte istituzionali che è la parte più semplice da descrivere ma più complicata a intraprendere.

Il concetto di popolo; il modello teorico e il modello dogmatico

Torniamo ora a identificare nello specifico la nozione di popolo, e la forma che prende una volta diventato organo supremo. Per comprendere la nozione di popolo sotto il punto di vista analitico, infatti occorre principalmente distinguere il piano giuridico teorico e quello riferito alle specifiche qualificazioni operate da ciascun ordinamento. Questa distinzione è utile al fine di evitare le sovrapposizioni concettuali per non confondere la distinzione fra il popolo come elemento personale dello Stato e il popolo come soggetto in posizione dialettica con lo Stato stesso.

Nel momento in cui un popolo si organizza in Stato, dandosi una costituzione, accetta implicitamente di lasciarsi disciplinare dalle regole e dalle istituzioni che la costituzione stessa ha fondato. Supera sé stesso per affermarsi in una forma superiore, più stabile e duratura, ma nello stesso tempo diventa oggetto delle norme cui ha dato vita. “Mentre sotto il profilo teorico il popolo si identifica con lo Stato in quanto ne è il soggetto ordinante, sotto il profilo dogmatico esso si presenta, come motore in grado di dare un indirizzo propulsivo alla macchina dello Stato e in particolare come fonte di legittimazione dei suoi organi rappresentativi”¹¹.

¹¹ Cfr. S. Cassese (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, cit., Vol. 5, ed. Giuffrè, 2006

Quindi, essendo il fattore costitutivo dello Stato il popolo agisce in piena libertà, come potere costituente ma allo stesso momento invece agisce come potere costituito una volta concluso il processo costituente. Nel primo caso è il soggetto della costituzione, nel secondo è soggetto alla disciplina dettata dalla costituzione.

Tenendo conto di questa distinzione fra i due piani, quello teoretico e quello dogmatico, non appaiono inconciliabili, le tradizionali e ricorrenti discussioni fra chi aspira ad un primato della costituzione sul popolo, e quindi ad una maggiore stabilità, e chi invece aspira ad un primato della costituzione al popolo sulla stessa costituzione e quindi ritiene che esso può sempre rivedere, cambiare, riformare la propria costituzione¹².

È pienamente condivisibile l'opinione di Cassese quando scrive che il popolo, in quanto potere costituente, non è un soggetto che agisce unitariamente quasi come un organismo sociale.

E anche in quanto potere costituito, il popolo sovrano negli ordinamenti ispirati al costituzionalismo liberal-democratico, non è soggetto unitario ma è l'insieme dei cittadini.

La sincerità dei termini. Dalla sovranità che “emana dal popolo” alla sovranità che gli “appartiene”

Come abbiamo visto prima, il riconoscimento della sovranità al popolo è contenuto nell'art. 1 della Costituzione italiana in cui si sancisce che “La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione”. Questa formula (proposta da Amintore Fanfani) ha sostituito quella proposta dalla Commissione dei settantacinque per la quale “la sovranità emana dal popolo”, così sottolineando che il popolo è il titolare diretto di poteri sovrani e non la mera fonte di legittimazione del potere pubblico.

Si tratta di una sovranità limitata ma esercitata in nome proprio e non per conto dello Stato sovrano o delegata allo Stato.

Scrisse Cassese: “Sovranità popolare può essere considerata come un'espressione riassuntiva ed introduttiva: che sottolinea la pari dignità sovrana dei cittadini e specifica il carattere democratico e repubblicano dell'ordinamento; perché evoca il potere costituente esercitato dal popolo; perché richiama il concreto riconoscimento ai cittadini di uno status activae

¹² Cfr. S. Cassese in Dizionario di diritto pubblico. Vol. 5, ed. Giuffrè, 2006

civitatis, e quindi dei poteri che sono attribuiti agli stessi, in modo analitico, dalle successive norme del testo costituzionale”¹³.

I costituenti hanno voluto usare un’espressione di alto valore simbolico, “sovranità popolare”, che come dice Cassese, richiama sia il potere supremo dei monarchi sia una idealizzata entità collettiva ma si riferisce al concreto riconoscimento dei diritti politici dei singoli cittadini e non a un generico potere dell’entità collettiva “popolo”. Di conseguenza non ha senso considerare tali diritti come esercizio di una pubblica funzione.

Al potere supremo, si aggiungono, come manifestazione della sovranità popolare, alcuni diritti civili, per valere sul governo della società. Fra essi, quei diritti il cui esercizio influenza, in particolare la formazione degli indirizzi politici: le libertà di stampa, di riunione, di associazione.

L’esercizio di questi diritti ha mostrato tuttavia di svolgere una notevole incidenza sugli indirizzi politici, ma in questi casi appare più corretto sostenere che si è di fronte allo sviluppo di movimenti politici, resi possibili dall’esercizio di tali libertà, e che tali movimenti, anche se non organizzati, sono da considerare, al pari dei partiti politici, strumenti di esercizio della sovranità popolare.

Il diritto di informazione, tuttavia, può esso stesso porsi come strumento individuale per l’esercizio della sovranità¹⁴.

In particolare il diritto di accesso alle informazioni, riconosciuto sempre più dalla legislazione statale e regionale, rappresenta uno strumento importante per il controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni e per garantire la loro trasparenza.

Le forme di esercizio della sovranità popolare riguardano, dunque, la determinazione della politica nazionale e delle linee fondamentali dell’indirizzo politico ed amministrativo, anche nelle sue articolazioni regionali e locali; in breve, tutte le funzioni di governo comprendenti anche la funzione legislativa, rappresentano un efficace utilizzo del diritto di esprimere la sovranità in quanto popolo sovrano.

Una piccola riflessione possiamo dedicare anche a riguardo degli ordinamenti a legittimazione diretta, in quanto si potrebbe pensare che anche la partecipazione in quanto diretta sia più effettiva, tuttavia a differenza di quanto previsto in qualche altro ordinamento, il popolo

¹³ Cfr. S. Cassese in Dizionario di diritto pubblico. Vol. 5, ed. Giuffrè, 2006

¹⁴ Ivi.

non ha influenza diretta, invece, sulla giustizia che è amministrata solo in nome del popolo e non in rappresentanza del popolo e in ogni caso senza un'influenza diretta del popolo.

Di conseguenza, non si può affermare che i governi a legittimazione diretta siano di per sé più in linea con il principio della sovranità popolare. Se nei regimi a legittimazione diretta, sostiene Cassese, più immediato è il rapporto fra cittadini ed eletti, nei regimi parlamentari od assembleari opera la mediazione dei partiti politici, anch'essi strumento per l'esercizio della sovranità popolare. La scelta delle forme assembleari è stata tipica della prima fase della Repubblica italiana mentre le forme di legittimazione diretta stanno caratterizzando di più questa fase della vita repubblicana (dal 1993 in poi).

Il potere di voto e il corpo elettorale

I poteri in cui si riassume la sovranità popolare sono riconosciuti a tutti i cittadini a condizione che alcuni di essi siano esercitabili al verificarsi di determinate condizioni tra cui l'iscrizione alle liste elettorali, il compimento della maggiore età, requisiti di età variamente articolati per l'elezione del Senato o per acquisire l'elettorato passivo.

Nella dottrina italiana, è controversa la relazione fra corpo elettorale e popolo, tenuto conto che i rappresentanti eletti dal corpo elettorale rappresentano non gli elettori ma l'intero popolo.

Detto questo, sorge il dubbio di quanto il corpo elettorale rappresenti il popolo; può il primo considerarsi un organo del secondo, ma soprattutto chi rappresenta quella parte dei cittadini che non fanno parte del corpo elettorale?

Queste controversie, presuppongono che anche il corpo elettorale sia considerato una figura unitaria al pari del popolo.

La risposta migliore può essere che il corpo elettorale non assume su di sé la intera sovranità popolare ma che esso è solo una parte del popolo sovrano pur se legittima ad eleggere la rappresentanza di tutti i cittadini.

Infatti, in base all'art. 48 della costituzione sono elettori solo i cittadini. "Non appare quindi coerente con tale impostazione quella dottrina che, richiamandosi all'art. 2 della

costituzione, inserisce i diritti politici fra i diritti inviolabili dell'uomo e ritiene quindi possibile, o addirittura dovuta, l'estensione del diritto di voto agli immigrati"¹⁵.

Tuttavia in un ordinamento democratico basato sui principi costituzionali dovrebbero essere ritenuti degni e capaci di esercitare il diritto di voto anche i minorenni e gli stranieri, onde evitare il sorgere in loro di un sentimento di estraneità alla vita politica.

¹⁵ Cfr. S. Cassese in Dizionario di diritto pubblico. Vol. 5, ed. Giuffrè, 2006

4. La ricezione del concetto di popolo nella dottrina italiana

Gli oppositori

Pietro Virga

Tra gli oppositori, vale a dire quelli che rifiutano la sovranità attribuita al popolo incontriamo l'opinione di Pietro Virga.

La nozione di sovranità per Virga, come scrive lui stesso è una nozione essenzialmente relativa, nel senso che essa implica una relazione dello Stato con le altre istituzioni. Rispetto al proprio ordinamento interno, lo Stato, per lui è da considerarsi sempre sovrano, poiché entro l'ambito di efficacia dell'ordinamento medesimo, non esiste alcuna istituzione ad esso superiore.

“Fra le altre istituzioni che esercitano la loro potestà su un determinato popolo e entro un dato territorio, può definirsi sovrana solo quella che, trovandosi in una posizione di supremazia rispetto alle altre istituzioni, non è a sua volta subordinata a nessuna altra istituzione”¹⁶.

Secondo Virga, dobbiamo distinguere la nozione di sovranità da quella della potestà di imperio che è un potere giuridico. Quindi sarebbe da respingere la teoria secondo la quale mediante i diritti soggettivi che lo Stato crea per i cittadini, limiti di conseguenza la propria potestà di imperio. Di conseguenza risulterà impossibile attribuire la sovranità ad un ente diverso dallo Stato. Questa affermazione, potrebbe sembrare in contraddizione con quanto viene proclamato dall'art. 1 della nostra costituzione e cioè che la sovranità appartiene al popolo. Ma secondo Virga quanto espresso dall'art. 1 non va preso alla lettera.

La conclusione di Virga, di conseguenza, è che la sovranità così come viene descritta nella costituzione sta solo a sancire il principio che il popolo, nella sua veste di organo costituzionale dello Stato partecipa all'esercizio della potestà di impero dello Stato attraverso il voto e gli istituti di democrazia diretta, ma l'effettivo potere sovrano è solo dello Stato.

¹⁶ Virga, Diritto Costituzionale, 1955

Oreste Ranelletti

Per Ranelletti, “il diritto è dallo Stato e nello Stato”¹⁷. La sovranità, come scrive Ranelletti, non può spettare al popolo, perché il popolo come collettività concepita fuori dall’ordinamento a Stato, non può avere una volontà, una potestà, la sovranità è del popolo solo in quanto è organizzato a Stato, cioè la sovranità è dello Stato.

La concezione di Stato per Ranelletti, infatti, implica una netta scissione rispetto alla società, dal punto di vista naturale, lo Stato è lo stesso popolo organizzato; ma giuridicamente, come a noi interessa guardarlo, lo Stato deve essere ben distinto dalla collettività che ne forma il contenuto.

Lo Stato di Ranelletti quindi, è uno Stato molto forte, sovrano, ma che tuttavia non comporta una minaccia per il popolo.

Amedeo Giannini

Per Amedeo Giannini, è molto importante la vera natura della partecipazione del popolo al potere che gli viene assegnato dalla costituzione, mettendo a confronto i vari aspetti della costituzione contrastanti e evidenziandone le perplessità.

Secondo Giannini, la nozione di popolo è comprensivo dei cittadini nazionali e non nazionali, dei nazionali non cittadini, degli stranieri stabilmente residenti e anche dei cittadini non residenti. Ma non è questo il popolo che viene preso in considerazione dal punto di vista della sua partecipazione alla vita politica dello Stato. La pienezza dei diritti politici non è peraltro riconosciuta a tutti i cittadini, ma solo a quelli che sono in possesso dei requisiti prescritti dalla legge perché si abbia la capacità politica a tutti o a determinati effetti. Politicamente quindi per popolo deve intendersi quella massa della popolazione alla quale la legge conferisce la capacità politica necessaria perché eserciti la sovranità, che da esso “emana” o che gli “appartiene” ovvero “emana ed appartiene” ad esso secondo le varie dizioni adoperate dalle costituzioni.

Il popolo, quindi, esercita soltanto quei poteri che gli sono conferiti dalla legge. Popolo sovrano vuol dire ancora essenzialmente e solo elettore politico o amministrativo.

¹⁷ O. Ranelletti, Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei settantacinque all’Assemblea costituente, in *Il Foro Italiano*, vol. LXX, 1947, IV, Scritti giuridici scelti, I, Lo Stato, Jovene, Napoli 1992.

Con il voto, infatti, ci limitiamo a rilevare il profilo giuridico dell'istituto. Fatta l'elezione, scompare ogni vincolo fra elettore ed eletto, sia nella forma di mandato obbligatorio (art. 67 cost.) che di legame ad una determinata situazione. L'eletto rappresenta invece la Nazione (tutto il popolo) e non adempie un mandato di fiducia in quanto il mandato deriva dalla legge ed è esercitato con piena discrezionalità della sua coscienza di cittadino.

Di fatto, con la scelta dei capaci il popolo scompare dalla scena, finché non sia nuovamente convocato per effettuare altre selezioni.

Di conseguenza tutti i poteri del popolo si riducono infatti alle elezioni e, nei limiti consentiti, al referendum. Ogni altra attività gli è preclusa.

Entrando nel merito, la costituzione si limita a porre solo i principi fondamentali delle elezioni. Il popolo è oggi chiamato ad eleggere direttamente i deputati, i senatori, i deputati regionali, gli amministratori delle provincie e dei comuni, e con questo esaurisce la sua sovranità che è limitata a questa funzione.

Ma come scrive Giannini¹⁸, anche questo unico compito diventa, grazie alle leggi elettorali, una forma indiretta e cieca di selezione o di valutazione. L'elettore vota una lista di partito col modesto gioco delle preferenze. La selezione è fatta dai capi partito, i quali non amano avere che una piccola oligarchia di dirigenti.

Il risultato di tutto questo è che essi, nel Parlamento o al Governo, sappiano essere innanzi tutto uomini del partito, di assoluta disciplina, fedeli alla segreteria organizzativa del partito e poi rispecchiare la volontà dell'elettore.

Questo regime compromette non solo le elezioni ma anche il valore del referendum, in quanto la disciplina di partito consente di determinare, prima, che sia effettuato, e poi stabilire anche il destino riservato ad un referendum. La massa elettorale diventa, come dice Giannini, "semplicemente una massa da inquadrare e manovrare e non una massa cosciente che giudica e decide secondo coscienza, cioè preoccupandosi soltanto degli interessi nazionali"¹⁹.

Nel nostro ordinamento la costituzione, nella disciplina del referendum popolare (art. 75 cost.), lascia al Capo dello Stato il compito di promuovere il referendum, ma non per sua iniziativa. A norma dell'art. 75 cost. infatti, soltanto su richiesta di 500.000 elettori o di cinque Consigli regionali può essere indetto il referendum popolare per deliberare sull'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, ad esclusione delle leggi

¹⁸A. Giannini, Il popolo nel regime repubblicano, in Riv. amm., 1952, I

¹⁹ Ivi.

tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali. Ma perché il referendum possa aver luogo dunque, occorre che si tratti di legge già in vigore, che non si tratti di una categoria di leggi che si presume il popolo non sia idoneo a valutare serenamente, che l'iniziativa sia seria, che la massa dei votanti rappresenti la maggioranza degli elettori e che la maggioranza dei votanti la approvi.

Il referendum è previsto anche in un altro caso, quello costituzionale e sospensivo. È anche consentito per le leggi di revisione della costituzione e di altre leggi costituzionali, ma con carattere sospensivo, come fu proposto dalla Commissione. Dette leggi sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori e cinque collegi regionali. Infine, la costituzione prevede che il referendum sia adottato negli ordinamenti regionali.

Così come è stato adottato, il referendum non rappresenta un mezzo di efficace intervento del popolo nella vita politica italiana.

La conclusione che deduce Giannini, dalla costruzione portata dagli ordinamenti repubblicani italiani è che il popolo è tutto, ma fa poco. Vota per eleggere rappresentanti o per pronunciarsi su dati provvedimenti. Di più non gli si chiede, perché manca la fiducia nell'opera sua. Siamo ancora alla visione di Montesquieu, lo dice Giannini, il popolo non sa fare che le elezioni.

“Onde si può dire che mai il popolo è stato valutato con tanta sfiducia, se non con tanto disprezzo sostanziale come negli attuali regimi detti democratici e che tali si vantano di essere”²⁰.

²⁰ Cfr. A. Giannini, Il popolo nel regime repubblicano, in Riv. amm., 1952, I

Sostenitori

Carlo Esposito

Esposito cerca di conciliare il principio della sovranità popolare con quello della sovranità dello stato e vede compendiati nell'art. 1 tutti gli elementi essenziali della nozione di democrazia.

Al popolo non è attribuita la fonte del potere, ma è il popolo ad avere il potere. Qui sta il contenuto della vera democrazia, in cui il popolo detiene l'esercizio di sovranità ma non gli è conferita per conto dello Stato, può riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, iscriversi a partiti che influiscono sulle direttive di vita dello Stato, dove esiste libertà di stampa e libere elezioni degli organi del governo e libere decisioni popolari, e dove sono esclusi dal voto solo gli incapaci.

In conseguenza la disposizione non significa che la costituzione sopravvenga per porre limiti all'esercizio di una preesistente sovranità del popolo, ma proprio all'opposto, che la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile.

“La sovranità non preesiste al diritto ma si organizza con il diritto”²¹.

²¹ Carlo Esposito: Commento all'art. 1 della costituzione in: Estratto dalla Rassegna di diritto pubblico, Napoli, 1948

Innovatori

Giuliano Amato

Il riscontro essenziale della sovranità popolare, per Amato, ha come oggetto la configurabilità del popolo quale massima autorità.

Ciò che deve accertarsi in primo luogo, scrive Amato, è la distinzione fra collettività e Stato-governo ed il significato che può essere attribuito a tale distinzione.

Come scrive Amato²², lo stesso art. 1 della Costituzione, mira a indicare l'autonoma rilevanza del popolo nei confronti dell'organizzazione governativa. Anche nell'art. 67 cost. il termine "Nazione" deve intendersi come popolo intero per avere un significato plausibile. Il termine Stato viene usato con accezioni diverse all'interno della Costituzione. Ciò che deve evitarsi secondo Amato, è la confusione tra Stato-Governo e Stato-persona. Lo Stato-Governo nella sua realtà positiva, non ha unitarietà giuridica, in effetti, viene richiamato quale nozione in cui si comprendono tutti i soggetti titolari di pubbliche potestà.

“Alla sovranità popolare, potrà darsi un concreto significato quando soltanto si giunga prospettare la strumentazione, in diritto positivo, nell'essere il popolo propulsore e controllore dell'attività dei governanti”²³. Se la sovranità popolare si traduce nell'essere lo Stato-Governo strumento della collettività, tale strumento deve essere strutturato nel modo che meglio risponde alla sua natura ed alla sua funzione.

La collettività popolare è sovrana, essa esercita la sovranità prevalentemente in modo indiretto, attraverso un complesso organizzativo, lo Stato-Governo, ai cui atti viene attribuita la legittima produzione di effetti giuridici. A mantenerla operano soggetti quali il corpo elettorale e i partiti politici come strumento di collegamento permanente fra popolo e Stato-Governo.

L'aspetto più importante e innovativo della posizione di Amato è che, a suo avviso, essendo il popolo l'unico titolare della sovranità, conserva il diritto di ribellarsi alle decisioni degli organi dello Stato qualora questi tradiscano il loro mandato.

²² Amato Giuliano in: La sovranità popolare nell'ordinamento italiano, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1962, n.1

²³ Ivi.

5. Conclusione

Il dibattito dottrinale sulla sovranità popolare che abbiamo brevemente ricostruito, mi ha permesso di farmi un'idea sulla sovranità e sulla posizione che il popolo viene ad occupare nel nostro ordinamento.

A mio parere, il popolo non può ancora dirsi pienamente sovrano, in parte per il processo di attuazione dei principi fondamentali della costituzione, in parte per i limiti della stessa. L'esercizio effettivo della sovranità si riflette in quei pochi casi in cui il popolo può esprimere il suo massimo potere come tale.

Il vero sovrano è, invece lo Stato come apparato burocratico, come potere esecutivo e capo di stato che non sono risultato di diretta partecipazione del popolo. I regimi moderni di democrazia sono quelli in cui si dà al popolo l'illusione di essere sovrano. La sovranità gli viene lasciata solo quando è innocua.

Infine, per redimere la democrazia del nostro paese da molte delle sue criticità, occorrerebbe attuare pienamente i principi costituzionali e riformare le istituzioni in modo da garantire effettivamente al popolo e a tutti coloro che ne fanno parte sia la titolarità che l'esercizio del potere sovrano.

6. Bibliografia

- Commentario breve alla Costituzione di Bin Roberto, Bartole Sergio. Cedam, 2008.
- Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Principi fondamentali Art. 1 - 12. 1975 di Mortati Barbera.
- Commentario alla Costituzione. Vol. 1: Articoli 1-54. A cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti. Utet Giuridica. 2006.
- Istituzioni di diritto pubblico. Napoli, 1997, 128 Pizzorusso.
- Dizionario di diritto pubblico. Vol. 5 di S. Cassese, ed. Giuffrè, 2006.
- La costituzione italiana a cura di M. Fioravanti, S. Guerrieri, ed. Carocci, 1999.
- Il sistema elettorale nella Costituzione italiana di C. Lavagna in "Rivista trimestrale di Diritto Pubblico", 1952.
- Dizionario di diritto pubblico. Vol. 5 di S. Cassese, ed. Giuffrè, 2006.
- Pietro Virga, Diritto Costituzionale, Palermo, 1955.
- O. Ranalletti, Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei settantacinque all'Assemblea costituente, in Il Foro Italiano, vol. LXX, 1947, IV, Scritti giuridici scelti, I, Lo Stato, Jovene, Napoli 1992.
- Amedeo Giannini, Il popolo nel regime repubblicano, in Riv. amm., 1952, I.
- Carlo Esposito: Commento all'art. 1 della costituzione in: Estratto dalla Rassegna di diritto pubblico, Napoli, 1948.
- Amato Giuliano in: La sovranità popolare nell'ordinamento italiano, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1962, n.1.