

## ■ 1. Alcune nozioni di base

**SOMMARIO:** 1. Alcune nozioni di base - 1.1. Diritto pubblico e diritto costituzionale - 1.2. Lo Stato e i suoi caratteri essenziali - 1.3. Gli elementi costitutivi dello Stato: il territorio - 1.4. Il popolo e la cittadinanza - 1.5. La sovranità, i suoi fondamenti e una classificazione delle forme di Stato - 1.6. Lo Stato e i suoi organi

### 1.1. Diritto pubblico e diritto costituzionale

Il diritto costituzionale rientra, come è noto, nella più ampia categoria del “diritto pubblico”, e ne rappresenta in un certo senso la parte più “alta”.

Alla categoria del diritto pubblico, nella sua accezione lata, sono oggi ricondotti, oltre al diritto costituzionale, anche il diritto amministrativo, il diritto parlamentare, il diritto penale, il diritto processuale (penale, amministrativo e anche civile, per il motivo che emergerà oltre), il diritto urbanistico, il diritto tributario e altri settori del diritto statale nonché del diritto internazionale.

Senza addentrarsi in complesse questioni classificatorie, può qui essere sufficiente, prima di iniziare ad affrontare le tematiche specifiche del diritto costituzionale, dedicare qualche breve cenno al **fondamento della distinzione tra diritto privato e diritto pubblico**, distinzione dalla quale in effetti derivano oggi notevoli conseguenze pratiche quantomeno in ordine:

La distinzione tra diritto pubblico e privato

(a) alla *giurisdizione competente* (civile, in un caso; amministrativa, o eventualmente penale, o in certi casi costituzionale, nell'altro);

(b) alla *valenza delle relative norme*, tendenzialmente “dispositiva”, cioè derogabile tramite accordo dei diretti interessati, nel diritto privato, e invece “cogente”, cioè inderogabile, nel diritto pubblico;

(c) al tipo di *reazione prevista dall'ordinamento in caso di violazione* di tali norme: affidata all'iniziativa dei singoli, e per lo più consistente nel risarcimento del danno, nel privato; automatica/“d'ufficio”, ossia ad iniziativa obbligatoria di organi pubblici, e consistente in “sanzioni”, pecuniarie o detentive, nel pubblico; salve poi, nel pubblico come nel privato, le ipotesi di nullità, annullamento o disapplicazione di atti – normativi, contrattuali, provvedimenti – illegittimi ed invalidi.

Un buon modo per affrontare rapidamente la questione di fondo, come sempre o quasi, è quello di *risalire* – sia pure qui ovviamente in modo sommario e parziale – *alle origini* della questione stessa.

La distinzione tra diritto privato e diritto pubblico fu oggetto di riflessione e fu espressa da uno dei maggiori giuristi dell'antica Roma (Ulpiano) con una celebre formula: *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*; ovvero "il diritto pubblico è quello che guarda alla situazione [al modo di essere] della cosa pubblica [la cosa romana], il diritto privato è quello che concerne l'utilità dei singoli".

"Diritto pubblico":  
in relazione  
agli oggetti  
regolati ...

La definizione induce a riflettere. L'aggettivo latino *pùblicus*, da cui deriva il termine italiano, si ricollega ad un termine più arcaico, *popùlicus*, «del popolo». Ciò naturalmente non vuol significare che all'antica repubblica romana si potesse riconoscere una connotazione "democratica", in senso moderno; ma c'era un'idea di "popolo", inteso come l'insieme di tutti gli uomini liberi componenti la comunità cittadina (*civitas*).

Dunque, per «cosa pubblica», secondo una prima chiave di lettura, dovrà intendersi tutto ciò **che appartiene** non a qualcuno in particolare ma *alla comunità nel suo insieme*, all'intero popolo: in poche parole, le strutture organizzative (con le relative regole di funzionamento) create per perseguire gli interessi collettivi.

Su questa linea, il diritto pubblico si distingue dal diritto privato **per il suo oggetto**, cioè in quanto esso disciplina, in larga parte, *le istituzioni* che reggono, governano, amministrano la comunità, e *le funzioni* di tali istituzioni (ecco perché anche il diritto processuale *civile* rientra nel diritto pubblico, consistendo nella disciplina di un procedimento incardinato presso organi giudiziari dello Stato e, in ultima analisi, nella disciplina dei compiti di tali organi).

... o in  
relazione  
agli interessi  
coinvolti

Ma la cosa può esser vista anche da un altro lato, considerandosi cioè «pubblico» tutto ciò (non tanto e non necessariamente che "appartiene", bensì) che **riguarda** la comunità nel suo insieme (oltre eventualmente ai singoli).

E su questa linea il diritto pubblico si caratterizza (non per il suo *oggetto*, ma) *per gli interessi* che persegue, in quanto cioè esso disciplina attività e rapporti ritenuti importanti (e dunque meritevoli di quel particolare "regime" proprio delle norme del diritto pubblico prima sommariamente illustrato) in relazione ai valori, ai beni, alle esigenze collettive della società.

Relatività  
della  
definizione

Si può allora notare che non esistono oggetti o rapporti **privati o pubblici "di per sé"**.

Dipende piuttosto dai valori ideali, dal sistema economico, dalle esigenze pratiche di ciascuna società il fatto che certi oggetti e rapporti vengano considerati come riguardanti solo «l'utilità dei singoli» (e quindi da lasciare alle decisioni che ciascuno prende secondo la sua personale valutazione del proprio utile) o che invece siano ritenuti di interesse (anche) dell'intera comunità, dovendo quindi sottostare a regole comuni e imperative (e tutelate da apposite sanzioni).

Si pensi ad esempio alla rilevanza collettiva, e quindi pubblica, che viene attribuita oggi agli oggetti di valore storico-artistico, anche se di proprietà privata; o a certi aspetti dei rapporti di famiglia disciplinati appunto da norme di diritto pubblico (men-

tre alcuni altri aspetti, come nel caso dell'adulterio, sono passati, invero non molti anni addietro, dall'orbita pubblicistica, e propriamente penale, a quella civilistica); o ancora alla disciplina delle fonti di energia, o dei processi di produzione di sostanze alimentari o pericolose; o infine – per anticipare uno dei principali oggetti del diritto costituzionale – a tutti quei diritti e principi “fondamentali” il cui rispetto è oggi considerato un'esigenza *essenziale per tutta la comunità* (e, in parte, per l'intera umanità), e che per questo vengono previsti e disciplinati in testi costituzionali (e/o in trattati internazionali), con le importantissime conseguenze giuridiche e pratiche che, come vedremo, da ciò discendono.

Tirando le fila di questa piccola premessa, può sottolinearsi, in prima battuta, la doppia valenza della nozione di diritto pubblico (sotto i due distinti profili, come si è detto, rispettivamente degli *oggetti* o degli *interessi/valori coinvolti*); e di conseguenza, in seconda battuta, **la sua relatività storica**, per cui ciò che vi rientra in certi tempi e in certi luoghi, può invece non rientrarvi in altri.

Non si può dare dunque una definizione di diritto pubblico universalmente valida, se non nei termini *relativi* anzidetti, che rinviano al *modo con cui sono concepiti i caratteri, i fini e le funzioni dell'organizzazione politica di ciascuna comunità*.

E questa considerazione ci induce ad affrontare un secondo tema “propeudeutico” a qualunque discorso sul diritto costituzionale, e cioè appunto quello dell'organizzazione politica e delle sue forme.

Tra tali forme a noi interessa in particolare la forma “Stato”, l'unica in cui trova piena collocazione, su un piano concettuale e su un piano storico, il diritto costituzionale (almeno fino a tempi molto recenti e alle proiezioni sovra statuali, specie in ambito europeo, delle idee e delle “tecniche” del costituzionalismo).

## 1.2. Lo Stato e i suoi caratteri essenziali

Nel corso della storia, in effetti, non troviamo solo diversi modi di definire i confini e i contenuti del diritto pubblico, ma anche forme molto diverse di organizzazione politica; e lo **Stato** non è che *una* di queste forme, caratterizzata da una serie di elementi di grande rilievo.

Alcuni di questi elementi sono presenti anche in altre forme organizzative, ma il loro insieme definisce un modello assolutamente peculiare, che è poi quello prevalente nell'esperienza giuridica e politica degli ultimi quattro/cinque secoli.

Possiamo dire, con uno sforzo di sintesi ispirato a ricostruzioni tradizionali, che lo Stato (moderno) è:

– un ordinamento **politico a fini generali**, nel senso che si considera abilitato ad occuparsi di qualsiasi **necessità o interesse della comunità organizzata**. La sua “politicità” (dal greco *pòlis* = città, comunità cittadi-

Caratteri  
essenziali  
e distintivi  
dello Stato

na) consiste proprio nel fatto che esso giudica che cosa sia di interesse collettivo o generale e per questo motivo ne assume il controllo o comunque decide sul modo di gestire tale interesse;

– un ordinamento **originario**, nel senso che non deriva la sua esistenza e la sua legittimità da altri ordinamenti o poteri, ma **trova la sua legittimazione in sé stesso**, nel suo affermarsi come potere incondizionato (una colonia, al contrario, non è uno Stato, ma un ordinamento derivato e dipendente);

– un ordinamento **sovrano**, nel senso che detiene un potere supremo, ovvero che al suo interno **non riconosce alcun potere al di sopra di sé**, e pertanto afferma il suo potere anche con l'uso della forza (coercizione fisica, espropriazione forzata di beni ecc.). Anzi, la sua superiorità si pone anche come **monopolio della forza**, nel senso che lo Stato riserva esclusivamente a se stesso e ai propri organi l'uso legittimo della forza, nei casi in cui essa sia necessaria per garantire la difesa esterna, l'ordine interno, l'osservanza delle sue leggi e dei suoi comandi (tutto ciò non esclude che lo Stato possa essere soggetto ad obblighi o ad autorità sovranazionali, ma ciò in via di principio accade solo in quanto esso stesso, nella sua libertà sovrana, si sia imposto o comunque abbia accettato tali limiti, ad es. con la stipulazione di un trattato internazionale e/o, come vedremo, con norme costituzionali che riconoscano a norme e obblighi internazionali/sovranazionali un ruolo preminente);

– un ordinamento **territoriale**, nel senso che esso si pone come autorità suprema, superiore a qualsiasi altra e dotata del monopolio della forza, **all'interno ed in tutte le parti di uno spazio geografico** delimitato da precisi confini, e quindi in linea di principio su tutti coloro che vi si trovano, stabilmente o occasionalmente;

– un ordinamento **istituzionale**, anzitutto nel senso che si identifica **con una collettività umana stabile**, distinta dalle altre e giuridicamente organizzata. Vi è cioè un gruppo umano che, da un lato, *compone* lo Stato e, dall'altro, *vi appartiene* stabilmente per nascita, per legami di sangue o per altri motivi previsti dall'ordinamento giuridico: è *il popolo* di quello Stato, che ne costituisce la base sociale (da notare che tale concetto non ha nulla a che vedere con quello di etnia, ben potendo far parte di un unico popolo persone di etnie differenti);

Governo - inoltre, l'istituzionalità dello Stato può collegarsi al fatto che si tratta di **un ordinamento dotato di un apparato di Governo**, cioè di **uno stabile complesso di funzionari**, in genere professionali, che esercitano funzioni di rilevanza pubblica (la giustizia, la polizia, l'amministrazione ecc.) in nome dello Stato e come suoi organi ("organi" nel senso che ciò che essi fanno non è concepito come una loro azione personale, ma come azione dello Stato svolta per il loro tramite: il termine è dunque usato metaforicamente come se si trattasse di parti della persona fisica depu-

tate a particolari funzioni; sui diversi tipi di organi statali si tornerà al termine del capitolo);

– infine, lo Stato è un ordinamento **dotato di personalità giuridica**, nel senso che è un **sogetto di diritto** a sé stante, un “ente” (ente = ciò che è, che ha una propria esistenza). Esso è distinto dalle persone fisiche che ne costituiscono gli organi, ha un proprio patrimonio, compie atti giuridici (contratti di diritto privato e vari tipi di accordi di diritto pubblico, trattati di diritto internazionale ecc.): ha cioè, per l'appunto, personalità giuridica e capacità di agire.

A quest'ultimo proposito va fatta un'importante precisazione terminologica.

Lo Stato in senso ampio e in senso stretto

Lo Stato di cui, **in senso ampio**, abbiamo parlato sinora in modo generale è *l'organizzazione politica complessiva del corpo sociale*, l'istituzione costituita dal popolo e da tutte le strutture che lo governano.

Essa può peraltro articolarsi in varie strutture, avere al suo interno diverse altre “persone giuridiche pubbliche” (tra cui anche enti politici e territoriali, come Regioni, Province e Comuni): ma tra queste vi è un soggetto preminente, **lo Stato “in senso stretto”**, a cui appartengono *gli organi politici principali* (il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica ecc.), *gli apparati più importanti* (i ministeri, la magistratura) e *il massimo potere politico* (le grandi scelte di politica economica, la politica estera, di difesa, di sicurezza ecc.).

In passato, il sistema politico-istituzionale era meno articolato, sicché lo Stato in senso stretto poteva identificarsi con lo Stato complessivamente inteso, o con l'apparato governante in quanto distinto dai governati. Nelle realtà contemporanee, invece, va tenuto conto di questa maggiore articolazione, ed a tal fine va adottata una concezione “dualistica” dello Stato, distinguendo, alla luce di quanto si è detto:

- lo Stato come corpo sociale organizzato giuridicamente, che possiamo chiamare **Stato-ordinamento**, oppure **Stato-comunità** se vogliamo mettere in evidenza il complesso della realtà sociale sottostante. Nel linguaggio della Costituzione, spesso si fa riferimento, grossomodo, a questa nozione ampia di Stato laddove si utilizza l'espressione “la Repubblica”;

Stato-ordinamento e Stato-apparato

– lo Stato come distinto (e preminente) ente pubblico, che chiamiamo **Stato-apparato**, oppure **Stato-soggetto**, **Stato-persona** o più limitatamente **Stato-ente** se vogliamo mettere in evidenza la sua particolare soggettività territoriale (ad es. in caso di conflitti tra di esso ed altri enti pubblici territoriali, come le Regioni, o quando si tratta di indicare l'appartenenza di certi beni o di certe competenze).

Alla luce delle distinzioni illustrate, dovrebbe risultare agevolmente comprensibile, e forse utile per chiarirsi ulteriormente le idee, la disposizione di cui all'**art. 114** della Costituzione, secondo cui “La Repubblica

è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

Lo Stato come oggetto e soggetto del diritto pubblico In ogni caso – inteso come ordinamento complessivo e come ente – lo Stato è (non l'unica, ma) **la principale “cosa pubblica”**, e quindi, per ricollegarci al discorso iniziale, il principale **oggetto** del diritto pubblico. Ma, per altro verso, ponendosi come ordinamento originario e come ente sovrano, lo Stato è anche (non l'unico, ma) il primo e principale **soggetto** del diritto pubblico, che lo *produce* e lo *applica*.

La **produzione** e l'**applicazione del diritto** sono infatti funzioni tipiche (sia pure in via sempre meno esclusiva, soprattutto in Europa) dello Stato, ed espressione essenziale della sua sovranità, che si manifesta nel  *fissare le regole* della convivenza sociale e della propria azione (**la funzione legislativa**) e nel *dare applicazione o esecuzione a tali regole*: sia in quanto si tratti di governare la società e di provvedere ai suoi bisogni (**la funzione amministrativa o esecutiva**), sia in quanto si tratti di risolvere le controversie giuridiche tra i vari soggetti (privati e pubblici) dell'ordinamento e accertare le responsabilità penali (**la funzione giudiziaria**).

Il fatto poi che lo stato sia insieme soggetto e oggetto del diritto pubblico non è un paradosso. Esso infatti è un'organizzazione complessa che non potrebbe esistere senza un insieme di regole che ne definiscano la struttura, l'attribuzione delle cariche, l'esercizio delle funzioni, i rapporti tra le varie autorità e i cittadini.

Il diritto insomma, prima ancora di poter porre dei *limiti* all'esercizio della sovranità, ha la funzione di *rendere possibile* l'esistenza dello Stato.

Questo vale in particolare per le norme relative alla spettanza e all'esercizio delle funzioni: e cioè per quelle norme che rappresentano e che possiamo chiamare, in un determinato senso (sul punto si tornerà oltre), la “Costituzione” dello Stato, perché definiscono il modo in cui lo stato è *costituito*, cioè organizzato nelle sue strutture e nelle sue funzioni essenziali.

In altri termini, *senza il diritto pubblico lo Stato non sarebbe possibile*.

Ma è anche vero che, *mediante il diritto pubblico, è possibile ristrutturare lo Stato in modo diverso dal passato*: in particolare modificando i suoi *fondamenti* (non più la legittimazione storica o divina del re, ma i diritti civili e politici dei cittadini), le sue *finalità* (non più un potere strumentale agli interessi dinastici, ma la tutela dei diritti e la promozione del benessere della comunità) e la sua *struttura* (non più la concentrazione di tutte le funzioni sovrane nel re e nei suoi funzionari, ma la loro distribuzione fra istituzioni diverse in una logica di equilibrio, e la partecipazione del popolo ad alcune di esse attraverso la rappresentanza politica).

In quanto ente giuridico, insomma, lo Stato non può essere superiore al diritto, poiché è il diritto che gli dà esistenza e forma; ma è lo Stato stesso che stabilisce qual è il diritto, fino al punto di *poter riformare e ristrutturare la propria stessa organizzazione giuridica*: ed è in ciò che risiede, in ultima analisi, la sua sovranità (se poi questa autoriforma sia più o meno agevole o richieda procedure particolari, ciò dipende appunto dalle regole che ciascuno Stato si dà attraverso la sua Costituzione: ma su questo torneremo in seguito).

### 1.3. Gli elementi costitutivi dello Stato: il territorio

Occorre ora soffermarsi in modo appena più puntuale sugli elementi che, come si è visto, sono caratteristici dello Stato e decisivi per definirlo e distinguerlo dalle altre forme di organizzazione politica, del passato e del presente.

Tradizionalmente, si ha riguardo a tal fine a **tre elementi**: il **popolo**, il **territorio** e la **sovranità**, considerati, come si usa dire, elementi costitutivi dello stato.

Il territorio, come si è già visto, è un elemento *indispensabile* dello Stato, perché è in esso che si afferma la sua sovranità, sia sul piano del diritto interno (relazioni tra autorità e sottoposti) sia su quello del diritto internazionale (relazioni con gli altri Stati).

Esistono *ordinamenti politici* (come quelli delle comunità nomadi) ed *enti sovrani* (come la Chiesa cattolica) *non territoriali*: ma appunto non si tratta di Stati, perché il loro carattere non territoriale conforma la loro autorità in un modo diverso, riferibile all'appartenenza etnica o alla professione di fede ed ai soli rapporti interessati a tali aspetti, dovunque si svolgano (l'ordinamento della Chiesa riguarda certe relazioni spirituali e materiali ma non certo tutta l'attività giuridica, ad es. privatistica, svolta dai fedeli).

Non si tratta però di un elemento strettamente *identificativo*, nel senso che ogni alterazione del territorio cambi l'essenza o l'identità dello Stato: il territorio può accrescersi o diminuire senza che venga intaccata la continuità e quindi l'identità dell'ordinamento giuridico e della "persona" dello Stato.

Ne è un esempio significativo la **formazione dello Stato italiano**: come è noto, infatti, lo Stato italiano si è formato con la progressiva acquisizione allo Stato piemontese (Regno di Sardegna) delle varie Regioni della Penisola attraverso le guerre di indipendenza e la spedizione dei Mille (mentre venivano cedute alla Francia la Savoia e l'area di Nizza), fino alla formazione del Regno d'Italia (1861); questo poi acquisiva il Lazio e la città di Roma nel 1870 e, dopo la prima guerra mondiale, il Trentino, la Venezia Giulia, l'Istria e la Dalmazia, le ultime due perdute con la seconda guerra mondiale.

Sotto altro profilo, non sarebbe corretto affermare che lo Stato abbia, in quanto tale e su tutto il suo territorio, la *proprietà* o altri diritti reali: se mai lo Stato-ente possiede in regime di proprietà alcune particolari aree territoriali, ma la proprietà privata della massima parte del suolo appartiene ad altri soggetti, privati e pubblici.

Piuttosto, il territorio costituisce *l'area geografica in cui si afferma incondizionatamente la sua autorità*, l'area in cui la sovranità statale si pone come diritto/potere di escludere altre autorità.

L'estensione geografica del territorio è determinata, sulla superficie terrestre, dai **confini**.



Essi si distinguono in *naturali* o *artificiali*, a seconda che siano riferiti a particolari elementi fisici (come montagne, fiumi ecc.) o che siano tracciati dall'uomo, anche senza manufatti che li evidenzino (recinzioni, paletti o altri segnali): si possono anche tracciare semplicemente su una carta o definirli mediante coordinate geografiche.

Il riferimento ai confini naturali è normalmente precisato con apposite convenzioni internazionali o, in mancanza, con criteri tecnici di uso generale: ad es. per le catene montuose la demarcazione è talora riferita alla linea ideale che congiunge le vette più alte.

Mare  
territoriale

Vi è poi un "confine marittimo": per gli Stati costieri, come l'Italia, il territorio comprende una striscia di mare antistante alle loro coste, c.d. **mare territoriale**, la cui dimensione è definita secondo vari criteri.

Nella nozione giuridica di territorio rientra, oltre alla superficie terrestre ed alle acque interne (fiumi e laghi) compresi entro i confini, anche **il sottosuolo**, fin dove è raggiungibile dall'uomo, e **lo spazio aereo** sovrastante (anche qui con regole ulteriori stabilite in accordi internazionali, che fissano tra l'altro il limite dell'atmosfera)

Si considerano poi rientranti nel territorio statale anche le **navi** e gli **aeromobili** nazionali (cfr. gli artt. 4 e 5 del Codice della navigazione e l'art. 4 del Codice penale), mentre una condizione giuridica particolare è attribuita alle *sedi diplomatiche*, per cui, secondo una *consuetudine di diritto internazionale* (rilevante nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 10, c. 1 Cost.), lo Stato non può esercitare il suo potere d'imperio all'interno delle ambasciate e delle altre sedi delle rappresentanze diplomatiche straniere site sul suo territorio (c.d. privilegio dell'**immunità territoriale**) né nei luoghi ove risiede anche temporaneamente un diplomatico straniero.

Un'analoga situazione di *extraterritorialità* è attribuita dal Concordato tra l'Italia e la Chiesa cattolica agli edifici, siti nel territorio italiano, in cui si trovano alcuni uffici ecclesiastici (gli apparati amministrativi della Chiesa).

## 1.4. Il popolo e la cittadinanza

Popolo Lo Stato non potrebbe esistere senza un **popolo**, ma, per altro verso, dal punto di vista giuridico la stessa definizione di popolo dipende dallo Stato.

Da un lato, infatti, il popolo è «la generazione attuale dei cittadini» (Crisafulli) o, secondo la definizione della Costituzione francese del 1793, «l'universalità dei cittadini viventi»; dall'altro, l'essere *cittadino* di uno Stato, avere la sua *cittadinanza*, dipende dalle norme con cui lo Stato determina i requisiti per l'acquisto e la perdita della stessa.

La nozione di popolo va ben distinta da quelle di *popolazione* e di *nazione*.



La **popolazione** (accertata mediante *censimenti generali* periodici) comprende l'insieme degli individui che *di fatto vivono*, in un dato momento storico, sul territorio dello Stato: non vi rientrano quindi i cittadini viventi all'estero, mentre vi sono compresi i non cittadini residenti (*stranieri*, cioè cittadini di altri Stati, o *apolidi*, cioè soggetti privi di qualsiasi cittadinanza).

Popolazione

Col termine **nazione** si indica invece, come è stato efficacemente detto, la sintesi delle generazioni passate, presenti e future di cittadini, la cui continuità storica, culturale, sociale ed etnica ne determinerebbe una identità attraverso il tempo anche a prescindere dal fatto che essa sia organizzata in uno Stato.

Nazione

La nostra Costituzione presuppone o si riferisce espressamente al concetto di nazione a diversi propositi: in particolare nell'art. 51, che parla di «italiani non appartenenti alla Repubblica», e nell'art. 9, per cui «il patrimonio storico-artistico» è considerato «della nazione», proprio per sottolineare che esso va riferito all'identità storica dell'Italia e quindi anche alle generazioni future.

Il possesso della **cittadinanza** dipende dalle regole che ne disciplinano l'acquisto e la perdita. L'acquisto può avvenire essenzialmente in tre modi (con possibilità di varianti e combinazioni tra questi criteri di base):

Cittadinanza

a) *di diritto, in base alla discendenza* (diritto di sangue: *jus sanguinis*), per cui sono cittadini i figli dei cittadini, dovunque siano nati (è questo il criterio prevalente nel nostro ordinamento);

b) *di diritto, in base al luogo di nascita* (diritto del suolo: *jus soli*), per cui è cittadino chi nasce nello Stato, quale che sia la cittadinanza dei genitori;

c) *in base ad una specifica volontà* dell'interessato, in presenza di determinate condizioni ed eventualmente con un apposito provvedimento concessorio dell'autorità statale (c.d. *naturalizzazione*).

In Italia, la materia non è disciplinata dalla Costituzione, ma dalla legge ordinaria: oggi, dalla legge n. 91 del 1992, che ha sostituito la precedente legge del 1912.

In estrema sintesi, la legge n. 91 del 1992 ha innovato sia per quanto riguarda l'egualianza dei sessi, sia perché ha relativamente semplificato l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero. In sostanza, però, ha riconfermato lo ***jus sanguinis come criterio fondamentale***, utilizzando quello dello *jus soli* solo in subordine (per i figli di ignoti o di apolidi e per i figli che non seguano la cittadinanza dei genitori secondo la disciplina dei rispettivi ordinamenti).

Proprio per questo, è oggi sempre più diffusamente avvertita la necessità di una **nuova disciplina della materia** (da tempo oggetto di discussione in Parlamento), allo scopo di riconoscere un ruolo maggiore alla nascita e alla permanenza di lunga durata in territorio italiano, soprattutto in considerazione delle attuali dinamiche migratorie e dell'esigenza di una migliore integrazione dei «nuovi italiani».

La perdita della cittadinanza si produce essenzialmente per *rinuncia*.

Ad esempio, può capitare che un italiano acquisti la cittadinanza di un altro Stato secondo le leggi di questo, poniamo per matrimonio. In tal caso la cittadinanza italiana non si perde automaticamente: si ha invece un'ipotesi di *doppia cittadinanza*, con facoltà dell'interessato di rinunciare alla cittadinanza italiana.

La cittadinanza implica una serie di diritti e di doveri, tra i quali in particolare quelli politici, come l'elettorato, ma non si esaurisce nella somma di questi.

Essa, in quanto tale, è tutelata dalla Costituzione, il cui **art. 22** dispone che *la perdita della cittadinanza non può essere comminata per motivi politici*, secondo un'usanza tipica dei regimi autoritari (il fascismo, in particolare, introdusse una simile misura repressiva in Italia con la c.d. legge sui fuoriusciti del 1926, a danno degli oppositori del regime rifugiatisi all'estero per sfuggire alle persecuzioni).

**Cittadinanza europea** Parlando di cittadinanza, non può infine non ricordarsi già in questa sede come il processo di integrazione europea sia giunto, ormai da diversi anni, all'istituzione di una **cittadinanza europea**: se ne parlerà in seguito.

### 1.5. La sovranità, i suoi fondamenti e una classificazione delle forme di Stato

Rimane da esaminare l'ultimo e più complesso degli elementi dello Stato, che è anche il più qualificante: **la sovranità**, che significa supremazia su ogni altra autorità esistente sul territorio (aspetto interno della sovranità), nonché indipendenza rispetto agli altri stati (aspetto esterno).

**La sovranità** È proprio in quanto sovrano che lo Stato può porsi come *autorità territoriale*, dotata *del monopolio della forza* sul suo territorio, e come *ente a fini generali*, cioè abilitato ad occuparsi di tutte le materie ritenute rilevanti per il Governo della comunità. La sovranità individua dunque il *carattere tipico dell'autorità dello Stato*, che la distingue dalle autorità presenti in tutte le altre forme di organizzazione politica e sociale.

Va notato peraltro che la sovranità non è una cosa ma appunto **un carattere**, che va riferita ad **un'autorità** che possa dirsi "sovrana". Per questo il terzo elemento costitutivo dello Stato viene identificato non tanto nella sovranità in sé, quanto in un apparato governante che sia capace di imporre la propria supremazia interna e di assicurare l'indipendenza verso l'esterno.

A questo punto, occorre approfondire il discorso, in quanto una breve riflessione sulla sovranità consentirà di chiarirsi almeno in parte le idee anche su vicende e questioni più generali di grande importanza.

Occorre chiedersi in particolare, al di là di quanto si è detto finora in modo un po' semplificato, **a chi appartiene in fondo** la sovranità, o, se si preferisce, da dove promana.

La risposta dipende dai principi ideali che segnano la formazione di ciascuno Stato, il suo costituirsi come ordinamento politico, la sua Costituzione, nella quale quei principi ideali diventano norme giuridiche.

Occorre rifarsi, in altri termini, ai *principi essenziali* di ciascuno Stato, che ne impregnano le strutture, le funzioni e la stessa concezione complessiva, in modo così profondo e diversificato da rappresentare il principale riferimento per la **classificazione degli Stati**, o meglio **delle forme di Stato**.

Abbiamo (o abbiamo avuto) dunque *Stati in cui la sovranità appartiene ad una persona* (**monarchie**), in quanto si ritiene investita da Dio (**monarchia di diritto divino**) ovvero legittimata da una tradizione dinastica prolungata e consolidata nel tempo (**m. legittimista**). Le monarchie

Sotto altro profilo, la sovranità del re può esser vista come signoria sulla terra e sugli uomini (**m. patrimoniale**: il regno come patrimonio del re), ovvero come titolarità esclusiva del potere politico (e non dei diritti patrimoniali, riconosciuti anche ai singoli), intesa come un diritto proprio del re e della dinastia (**m. assoluta**), o ancora come una funzione che egli possiede ed esercita per il bene della comunità affidata al suo Governo (c.d. **Stato di polizia**, che beninteso non significa “Stato poliziesco”, e indica invece quello Stato in cui il re si occupa, col suo apparato amministrativo, di governare la comunità in vista di ciò che, secondo la sua “paterna” valutazione, ne determina il benessere: in questa formula, il termine “polizia” va cioè riferito non al significato corrente, ma al greco *politèia* = comunità organizzata).

Ci sono poi Stati in cui la sovranità **appartiene alla comunità** nel suo insieme, in cui quindi lo Stato stesso è considerato “cosa pubblica” (**dal latino *res publica*, donde il termine repubblica**). Le repubbliche

Anche qui occorre fare almeno un’ulteriore precisazione, distinguendo le repubbliche *aristocratiche* o *oligarchiche*, in cui la sovranità appartiene solo ad un gruppo, dalle **repubbliche democratiche**, in cui la sovranità appartiene all’intero popolo (le espressioni, che derivano dal greco, indicano rispettivamente il Governo dei migliori, *àristoi*, il Governo di pochi, *òligoi*, o, appunto, il Governo del popolo, *démos*).

Nell’Ottocento, peraltro, molti Stati erano fondati su una **duplice fonte della sovranità**, come emerge dalla formula usata per il re d’Italia, “re per grazia di Dio e volontà della nazione”: la prima espressione alludeva infatti alla tradizionale fonte di legittimazione derivante dall’investitura divina e dalla successione dinastica, mentre la seconda indicava la nuova fonte di legittimazione derivante dal consenso popolare.

A questa basilare classificazione dei tipi di Stato se ne aggiungono tradizionalmente altre, riferite ai fini essenziali che caratterizzano e orientano la sovranità. Avremo così: **lo stato teocratico**, dove la sovranità è ricondotta essenzialmente a Dio ed è esercitata dalle guide spirituali interpreti della Sua volontà;

**lo stato liberale**, il cui fondamento è rappresentato dai diritti naturali degli uomini che hanno costituito tra loro una società politica per tutelare le loro libertà spirituali ed economiche, sicché lo scopo dello Stato è di tutelare il libero esercizio di tali diritti, senza alcuna invadenza né sui diritti personali e spirituali né, in linea di principio, sui diritti economici;

**lo stato socialista**, caratterizzato da una radicale *democrazia sociale*, tendente all'eliminazione dello sfruttamento del lavoro mediante la socializzazione dei mezzi di produzione (anche a scapito delle libertà civili, politiche ed economiche dei singoli);

**lo stato totalitario**, che attribuisce rilevanza pubblica alla totalità delle relazioni sociali, sicché queste vanno governate dall'autorità in nome degli interessi permanenti del gruppo sociale che, per omogeneità etnica e culturale, determina (o meglio, pretende di determinare) l'identità della nazione;

**lo stato sociale**, che, tendendo ad una piena democrazia, da un lato riconosce i diritti e le libertà della persona, dall'altro si impegna attivamente a renderli *effettivi* (nella logica ben espressa dal *secondo comma* dell'**art. 3** della nostra Costituzione: "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 all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese").

La forma  
di Stato  
dell'Italia

Quanto allo Stato italiano, oggi esso è uno Stato **repubblicano, democratico e sociale** (nel senso appena visto).

Il nostro ordinamento politico è fondato sulla **sovranità popolare**: non però in termini astratti e generici, ma in termini più precisi e circostanziati, giacché l'**art. 1**, secondo comma della Costituzione afferma chiaramente che «la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle *forme* e nei *limiti* della Costituzione».

E, come si è detto, le «*forme*» e i «*limiti*» che il diritto pone all'esercizio della sovranità non rappresentano una sua attenuazione, ma sono proprio ciò che la rende possibile, credibile e concreta.

Senza "forme" (elezioni, rappresentanza, leggi, strutture di Governo, magistratura...) tale sovranità non potrebbe manifestarsi o sarebbe ridotta alla più o meno periodica ed illusoria scelta di un capo.

E senza "limiti" (i diritti dei singoli e dei gruppi, i valori permanenti in cui la comunità si riconosce, la tutela delle minoranze, le garanzie costituzionali...) le stesse forme democratiche potrebbero essere strumentalizzate e distorte e fino a tradire se stesse e i propri scopi originari.

Del resto, se la sovranità appartiene al popolo, a tutto il popolo, le sue "strutture" non possono che essere complesse, per la complessità del soggetto che ne è titolare e per i processi con cui la volontà di questo soggetto prende forma e si traduce in un sistema di Governo responsabile.

In questo senso il diritto costituzionale (in Italia come in tutti gli ordinamenti democratici) determina i **presupposti, le garanzie e le strutture della democrazia**; e in questo senso lo stato-apparato è lo strumento della democrazia, l'istituzione che opera in nome e per conto del popolo. Di qui il rilievo delle sue strutture organizzative e dei principi che le caratterizzano e le guidano.

## 1.6. Lo Stato e i suoi organi

Resta da precisare, per chiudere questa prima riflessione generale sul concetto di Stato e su quelli ad esso correlati, che lo Stato, in quanto persona giuridica, è un soggetto di diritto dotato di *capacità giuridica* e di *capacità di agire*, potendo compiere atti giuridici attraverso i suoi **organi**. La diversità delle funzioni ed esigenze cui tali organi devono rispondere comporta la necessaria esistenza di organi di diverso tipo.

Ci si può soffermare brevemente su quelle che, ai fini del diritto costituzionale, sono le “categorie” fondamentali.

I tipi  
di organi

Occorre, soprattutto, rimarcare la distinzione tra:

*a)* organi *monocratici* o individuali, il cui titolare è una sola persona (es. il capo dello Stato) e organi *collegiali*, in cui la volontà dell'organo è la sintesi (determinata con diversi meccanismi di “aggregazione”, a cominciare dal voto e dal principio di maggioranza) della volontà espressa da un certo numero di persone (es. assemblea parlamentare, tribunale, ecc. ...);  
*b)* organi *semplici*, costituiti da un unico ufficio, e organi *complessi*, costituiti a loro volta da più organi (es. il Governo, così com'è definito dall'art. 95 Cost);

*c)* organi *rappresentativi*, i cui titolari sono scelti (in democrazia sono eletti a tempo) per esprimere la volontà e gli interessi dei rappresentanti (es. le camere) e organi burocratici o comunque *non rappresentativi*, composti da funzionari professionali scelti essenzialmente in base alla loro preparazione tecnica;

*d)* sotto un profilo diverso, seppure in parte collegato: organi *politici*, che prendono le decisioni di base sugli interessi della collettività; organi *esecutivi*, che attuano tali decisioni; organi *giurisdizionali*, che applicano il diritto (anche controllando, nei modi previsti, l'operato degli altri organi) in modo indipendente e imparziale.

### ► Domande per l'autovalutazione

1. Quali sono le principali distinzioni fra diritto privato e diritto pubblico? **Parte prima, cap. 1, par. 1.1**
2. Quali sono i caratteri distintivi dello Stato? **Parte prima, cap. 1, par. 1.2**
3. Cosa si intende per popolo? **Parte prima, cap. 1, par. 1.4**
4. Cosa si intende per sovranità? **Parte prima, cap. 1, par. 1.5**
5. Quali sono gli organi dello Stato? **Parte prima, cap. 1, par. 1.6**