

CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE

Brani scelti da: IDA NICOTRA (a cura di) *Diritto Pubblico e Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013.

Parte Prima

STATO, DIRITTI E LIBERTÀ



ORDINAMENTO GIURIDICO E STATO

Sezione 1. IL DIRITTO PUBBLICO, UNA REALTÀ IN CONTINUO DIVENIRE

Sezione 2. LO STATO E I SUOI ELEMENTI COSTITUTIVI

Sezione 3. LO STATO E LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Sezione 1

IL DIRITTO PUBBLICO, UNA REALTÀ IN CONTINUO DIVENIRE

SOMMARIO: 1.1. Diritto, società e ordinamento giuridico. – 1.2. La pluralità degli ordinamenti giuridici. – 1.3. Il Diritto costituzionale. – 1.4. Diritto pubblico e diritto privato.

1.1. *Diritto, società e ordinamento giuridico*

Il termine **diritto** ha molteplici significati, tutti legati alle regole di comportamento che disciplinano i rapporti tra i componenti di una comunità, in un particolare periodo storico. Il gruppo sociale che si costituisce per raggiungere determinati fini si dà un insieme di regole e di principi per disciplinare le relazioni tra i soggetti che lo compongono. Ogni raggruppamento umano che si forma in vista del perseguimento di obiettivi comuni possiede una propria organizzazione, cioè un proprio ordinamento giuridico. Per **ordinamento giuridico** si intende quel complesso di regole di condotta (di cui fanno parte leggi, regolamenti, consuetudini, provvedimenti amministrativi, decisioni giurisdizionali), che impongono comportamenti ai consociati per assicurare la pacifica convivenza di una data collettività.

Ordinamento
giuridico

In modo speculare, il vocabolo società (dal latino, *societas*) indica un insieme di soggetti i cui rapporti sono stabiliti da norme, garantiti da istituzioni comuni e da sanzioni che tendono a rendere possibile una tranquilla coesistenza. A ben vedere, il concetto di diritto è strettamente collegato a quello di società, secondo l'antico brocardo, *ubi societas, ibi jus*. Per dirla con il grande filosofo tedesco, Immanuel Kant «*dal momento in cui gli uomini escono dallo stato di natura, nel quale ognuno segue i capricci della propria fantasia, per unirsi con tutti gli altri, si riuniscono in un sol corpo e*

Diritto e società

hanno una legge comune stabilita e una magistratura a cui appellarsi, si trovano in società, ma coloro che non hanno un simile appello comune sono sempre nello stato di natura». L'ordinamento giuridico costituisce, dunque, il presupposto imprescindibile di ogni istituzione umana per assicurare l'ordine e la coesione sociale. Il diritto contiene in sé l'idea di società e il concetto di istituzione costituisce una mirabile sintesi tra norma, organizzazione e pluralità di soggetti. Ogni qualvolta viene ad esistenza una società sorge il diritto, non è pensabile, infatti, una istituzione, un organismo sociale senza diritto (ESPOSITO).

1.2. La pluralità degli ordinamenti giuridici

L'etimologia della parola ordinamento descrive l'insieme delle norme che regolano la vita di una società. Ne consegue che il diritto è elemento di ogni corpo sociale organizzato e non soltanto dello Stato. La funzione primaria del diritto è quella di disciplinare la convivenza e le relazioni sociali. Non vi sono gruppi o individui che vivono al di fuori del diritto.

Pluralità degli
ordinamenti
giuridici

Secondo la nota **teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici**, elaborata da Santi Romano, il numero di ordinamenti che possono qualificarsi come giuridici è potenzialmente illimitato. La natura dei fini di volta in volta perseguiti vale a distinguere gli ordinamenti giuridici *particolari* da quelli *generali*. Sono enti a fini generali la comunità internazionale, l'Unione europea e gli Enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) che, al pari dello Stato, mirano al soddisfacimento di interessi generali, vale a dire, propri indistintamente di tutti i consociati. Gli ordinamenti particolari si caratterizzano per la circostanza che si propongono di realizzare fini specifici di varia natura: economica, culturale, ricreativa, scientifica, religiosa, sportiva, etc.

Principio di non
contraddizione

La prima esigenza che si pone è quella di far convivere in armonia fra loro questa pluralità di ordinamenti. Il **principio di non contraddizione** è garantito da alcune norme che riconoscono ordinamenti giuridici diversi dallo Stato, all'interno di esso, a condizione che non contrastino con i principi fondanti della Costituzione italiana. Così, ad esempio, la disposizione contenuta nell'art. 8 afferma che *«le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano»*, l'art. 18 precisa che *«i cittadini sono liberi di associarsi per fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale»*; ancora, l'art. 39 subordina la registrazione dei sindacati alla condizione che sia garantito un *«ordinamento interno a base democratica»*, l'art. 49 dispone che *«tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»*.

1.3. Il Diritto costituzionale

Con l'adozione dello Statuto Albertino l'insegnamento di diritto costituzionale viene attivato in modo stabile in alcuni Atenei italiani (Pavia e Torino) e conquista una propria autonomia rispetto alle altre discipline del diritto. Vittorio Emanuele Orlando delinea un particolare metodo finalizzato a conferire specificità alla scienza del diritto costituzionale. Dopo di lui Santi Romano propone una definizione raffinata dell'oggetto di studio, affermando che quando si parla di diritto costituzionale «*si intende accennare ad una parte del diritto dello Stato e precisamente a quella parte che ne rappresenta il fondamento, e per così dire, i muri maestri e la prima armatura*». Detto in altri termini, «il diritto costituzionale è l'ordinamento supremo dello Stato». Comincia così, l'emancipazione della scienza giuridica costituzionalistica dalla storia, dalla filosofia, dalla sociologia e dalla politica. L'autonomia conquistata dal metodo giuridico consente, più tardi, ai costituzionalisti vissuti durante gli anni del regime fascista di edificare «*un muro protettivo per poter lavorare con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento*», giungendo «*ad un risultato pratico rilevantissimo in quanto constitui una difesa delle residue posizioni di legalità e di libertà*» (GALIZIA).

La specificità
del diritto costi-
tuzionale

Per utilizzare una metafora, il diritto costituzionale rappresenta il tronco di un albero da cui si ripartono le diverse partizioni del diritto come singoli rami (ROMANO). Il diritto costituzionale costituisce il cuore del diritto proprio perché si occupa della selezione e della tutela dei fini e degli interessi della comunità organizzata sotto forma di Stato. Questo Manuale si occupa della Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio del 1948, ma la riflessione si estende inevitabilmente alla valutazione di tutte le norme che, pur non contenute nel Testo, hanno un significato materialmente costituzionale e che costituiscono il nucleo centrale dell'ordinamento. Il diritto costituzionale mira alla conoscenza e all'approfondimento delle strutture costitutive dell'ordinamento, cioè l'organizzazione costituzionale (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura, Corte costituzionale, Regioni ed Enti territoriali) e dello statuto dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone.

1.4. Diritto pubblico e diritto privato

Il concetto di diritto è strettamente correlato alla tradizionale distinzione tra diritto pubblico e diritto privato utilizzata per la prima volta da Ulpiano. Secondo la nota definizione del giureconsulto romano «*Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet: sunt enim quaedam publice utilia quaedam privatim*». La differenza tra le due branche del diritto consiste proprio nella diversa intensità

Diritto pubblico

con la quale le norme tutelano il fine ultimo del diritto ossia la conservazione della società. Il raggiungimento di questa finalità è affidato direttamente alle norme di diritto pubblico; diversamente, le norme volte ad soddisfacimento di un interesse individuale e solo mediatamente di un interesse pubblico, sono norme di diritto privato. Le norme di diritto pubblico si occupano della normativa di diretto interesse collettivo. Il **diritto pubblico** è, dunque, quella branca del diritto che studia le norme concernenti l'organizzazione dello Stato, degli enti pubblici territoriali e non. Inoltre, il diritto pubblico si occupa dei rapporti fra il cittadino e gli enti cui sia riconosciuto il particolare carattere pubblicistico. Il diritto privato riguarda, invece, i rapporti tra i singoli (c.d. rapporti *inter privatos*). Oggi si mette in dubbio la validità dell'orientamento che accoglie la dicotomia pubblico-privato. Invero, la *summa divisio* non sembra tenere nella dovuta considerazione la reciproca influenza tra le due partiture fondamentali del diritto che deriva dalle norme delle istituzioni europee e dal fenomeno della c.d. globalizzazione dei mercati.

Sezione 2

LO STATO E I SUOI ELEMENTI COSTITUTIVI

SOMMARIO: 2.1. Stato “istituzione”, Stato “apparato”, Stato “comunità”. – 2.2. Gli elementi essenziali dello Stato. – 2.3. Il territorio: *a)* la terraferma; *b)* lo spazio aereo e il mare territoriale; *c)* extraterritorialità e ultraterritorialità. – 2.4. Il popolo: *a)* la popolazione; *b)* la cittadinanza; *c)* la Nazione. – 2.5. La sovranità.

2.1. Stato “istituzione”, Stato “apparato”, Stato “comunità”

Lo Stato è un ordinamento giuridico originario composto da un gruppo sociale, ordinato da regole e stanziato su un determinato territorio. Il termine Stato ha assunto molteplici significati.

Innanzitutto, con l'espressione *Stato “istituzione”* si suole indicare l'ordinamento giuridico statale come corpo sociale e politico organizzato e onnicomprensivo di tutte le altre realtà intermedie ad esso sottoposte. È bene sin da subito precisare che la Costituzione italiana designa sovente lo Stato istituzione con il termine Repubblica. Così, nella disposizione contenuta nell'art. 114 afferma che «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*».

Stato
“istituzione”

Con il termine *Stato “apparato”*, o anche *Stato “persona”* si intende l'insieme dei governanti, ossia di organi ed enti cui è attribuito il potere di approvare ed applicare le norme attraverso cui lo Stato esprime la propria supremazia e persegue le proprie finalità. È denominato anche *Stato “persona”* perché esso possiede personalità giuridica ed è sottoposto, parimenti agli altri soggetti pubblici e privati, al diritto stesso.

Stato “apparato”
o Stato
“persona”

Infine, per *Stato “comunità”* si definisce la c.d. “società civile”, ossia l'insieme dei governati, cittadini e non cittadini, sottoposti all'autorità dello Stato “apparato” e descrive quel processo di continua integrazione della sfera dell'autorità con quella della libertà (MARTINES).

Stato
“comunità”

2.2. Gli elementi essenziali dello Stato

Lo Stato viene tradizionalmente concepito come la risultante di **tre elementi costitutivi**: il popolo, il territorio, la sovranità.

Ogni ordinamento statale presuppone un territorio, che rappresenta il segno esteriore e visibile per riconoscere ed identificare lo Stato. Inoltre, l'entità statale non può prescindere dal popolo, ossia da una collettività orga-

nizzata giuridicamente e sottoposta all'autorità di un governo. Infine, il terzo elemento costitutivo è rappresentato dalla sovranità, che richiama due aspetti fondamentali dell'ordinamento: l'*originarietà* e l'*indipendenza* sul piano esterno, la *supremazia* su quello interno.

Lo Stato costituisce il solo ordinamento al tempo stesso territoriale e sovrano, differenziandosi, pertanto, da ogni altra struttura sovrana, ma non territoriale (come ad esempio la Santa sede e le organizzazioni internazionali e, secondo parte della dottrina, anche il Sovrano Ordine Militare Gerosolimitano di Malta) e da realtà territoriali "derivate" non sovrane (quali Regioni, Province, Comuni).

2.3. Il territorio: a) la terraferma; b) lo spazio aereo e il mare territoriale; c) extraterritorialità e ultraterritorialità

Territorio Il **territorio** costituisce il luogo di stabile radicamento del popolo, entro cui vige l'ordinamento giuridico dello Stato. La sua precisa delimitazione è definita dal diritto internazionale, che ha elaborato un complesso di norme dirette ad individuare l'ambito spaziale in cui ciascuno Stato può esercitare la propria sovranità.

Secondo queste regole, il territorio comprende: la terraferma, le acque interne comprese entro i confini (fiumi, laghi, mari interni), lo spazio aereo sovrastante, il mare territoriale, la piattaforma continentale, le navi e gli aeromobili battenti bandiera dello Stato quando si trovano in spazi non soggetti alla sovranità di alcuno Stato, le sedi delle rappresentanze diplomatiche all'estero.

Terraferma La **terraferma** è quella porzione di territorio delimitata dal mare o da confini, che possono essere naturali, quando coincidono con elementi geografici (quali i fiumi e le catene montuose) idonei a delimitare o separare due Stati, oppure artificiali, qualora la linea di demarcazione sia artificialmente definita dagli Stati medesimi.

Nel caso di confini naturali dubbi, il diritto internazionale ha elaborato una serie di criteri diretti a definire la linea di demarcazione tra due Stati limitrofi: se il confine coincide con una catena montuosa, essa è data dalla linea che congiunge le vette più elevate; se due Stati sono divisi da un fiume navigabile, coincide con la linea della più alta o più forte corrente; se, invece, il fiume non è navigabile, con la linea mediana; nei laghi, il confine coincide con linea retta che unisce i punti terminali del confine sulla terraferma.

Mare territoriale Se il territorio statale è delimitato dal mare, occorre distinguere il **mare territoriale**, prospiciente il territorio dello Stato e soggetto alla sua sovranità, dal c.d. mare libero (o alto mare), che non costituisce oggetto di dominio da parte di alcuno Stato, essendo di comune utilizzabilità.

Per quanto concerne l'estensione delle acque territoriali italiane, occorre sottolineare come sia stato da tempo abbandonato il tradizionale criterio della gittata massima dei cannoni, che consentiva di individuare il limite del mare territoriale in tre miglia marine, oggi fissato, dall'art. 2 del Codice della navigazione (introdotto dalla legge n. 359/1974), in dodici miglia, così come previsto, altresì, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.

Il richiamo a tale Convenzione permette di evidenziare la “doppia natura” (MARTINES) naturalistica e giuridica del concetto di territorio, che partecipa dunque anche di qualificazioni “immateriali” ed eminentemente legali. Un importante esempio di ciò, nell'ambito di quel “superamento” delle tradizionali concezioni giuridico-dottrinali dello Stato-istituzione, è la creazione di quello “spazio senza frontiere interne” – il c.d. “mercato comune” dell'Unione europea – grazie all'adozione dell'Atto unico del 1986 e alla sua applicazione, fra il 1986 ed il 1° gennaio 1993, attraverso ben 286 direttive CE e il successivo Trattato di Schengen, in materia di libera circolazione delle persone, dei capitali e delle merci nell'ambito degli Stati aderenti all'Unione.

Al di fuori della linea costiera, ma contigua al territorio, si trova la c.d. **piattaforma continentale**, ossia quella parte del fondo marino che circonda le terre emerse, le cui risorse naturali sono utilizzate dallo Stato attraverso, ad esempio, la ricerca e la coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

Piattaforma
continentale

Strettamente collegati al territorio sono gli istituti della extraterritorialità e dell'immunità territoriale.

In casi particolari, l'ordinamento consente che parti del territorio statale risultino parzialmente esenti dal potere sovrano dello Stato, ciò al fine di garantire gli interessi di altri ordinamenti sovrani. È questo il fenomeno della c.d. **immunità territoriale**, che riguarda essenzialmente le sedi delle rappresentanze diplomatiche straniere ed ogni luogo in cui risieda, anche temporaneamente, l'agente diplomatico.

Immunità
territoriale

Un caso specifico di immunità territoriale è quello relativo a Piazza S. Pietro che, pur facendo parte dello Stato Città del Vaticano, in virtù dell'art. 3 del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, è aperta al pubblico ed è soggetta al potere di polizia delle autorità italiane, potere che si arresta, tuttavia, ai piedi della scalinata della Basilica.

L'**extraterritorialità** è una finzione giuridica in base alla quale le navi e gli aeromobili militari stranieri, presenti nell'area sottoposta alla sovranità di uno Stato, sono assoggettati alle leggi dello Stato del quale battono bandiera.

Extra-
territorialità

L'art. 4 del Codice della navigazione italiana stabilisce che «*gli atti ed i fatti compiuti a bordo di una nave o di un aeromobile nel corso della navigazione in*

luogo o spazio soggetto alla sovranità di uno Stato estero sono regolati dalla legge nazionale della nave o dell'aeromobile in tutti i casi nei quali, secondo le disposizioni sull'applicazione delle leggi in generale, dovrebbe applicarsi la legge del luogo dove l'atto è compiuto o il fatto è avvenuto». Per quanto riguarda gli effetti della legge penale, l'art. 4, co. 2, c.p. prevede che «le navi e gli aeromobili italiani sono considerati come territorio dello Stato, ovunque si trovino, salvo che siano soggetti, secondo il diritto internazionale, a una legge territoriale straniera».

Ultra-
territorialità

L'**ultraterritorialità** indica quel fenomeno secondo cui la normativa statale si estende oltre i confini dello Stato (ad esempio, a navi e aeromobili nazionali che si trovano fuori dalle acque o dallo spazio aereo italiano, considerati dal Codice della navigazione come "*territorio italiano*"). In buona sostanza, le nozioni di ultraterritorialità ed extraterritorialità costituiscono due facce della stessa medaglia, descrivendo, la prima, l'estensione della sovranità dello Stato di appartenenza, e la seconda, i limiti cui è soggetta la sovranità dello Stato ospite.

Con riferimento alla natura giuridica del diritto esercitato dallo Stato nei confronti del proprio territorio, ci si interroga se tale diritto abbia natura personale o reale, aderendosi tendenzialmente alla posizione secondo cui il diritto dello Stato sul proprio territorio rientri nella categoria dei diritti sugli elementi costitutivi della propria personalità (ROMANO), similmente al diritto al nome o all'onore delle persone fisiche.

Senza prescindere dalla qualificazione del territorio come elemento costitutivo essenziale dello Stato, si è altresì posto il problema dei c.d. "Stati esigui" (MARTINES), ossia quegli Stati stanziati su un territorio le cui dimensioni non siano tuttavia sufficienti a renderlo centro di riferimento di interessi generali (come nel caso dello Stato della Città del Vaticano, della Repubblica di San Marino, del Principato di Monaco, della Repubblica di Andorra o del Principato del Liechtenstein). Tali realtà, piuttosto che come eccezioni al principio dell'irrinunciabilità del territorio ai fini della configurabilità di uno Stato, sono interpretati quale «*compromesso politico diretto ad assicurare alla Chiesa cattolica una sfera di sovranità territoriale*» o quali «*residui storici di antiche posizioni di indipendenza rispetto ad autorità spirituali o temporali*» (MARTINES, VITALI-CHIZZONTI).

2.4. Il popolo: a) la popolazione; b) la cittadinanza; c) la Nazione

Popolo

Il concetto di **popolo**, inteso come l'insieme di coloro ai quali l'ordinamento giuridico statale assegna lo *status* di cittadino, non coincide con la nozione di **popolazione**, che in senso più ampio indica il complesso indifferenziato di soggetti, compresi gli stranieri e gli apolidi, i quali in un determinato momento storico risiedono o comunque sono stabilmente stanziati

nel territorio dello Stato.

Gli **stranieri** sono i cittadini di un altro Stato. Nell'ordinamento italiano, questi sono titolari delle situazioni giuridiche attive e passive non riservate espressamente dalla Costituzione e dalle leggi ai soli cittadini. Per quanto concerne il godimento dei diritti civili, vale, a norma dell'art. 16 delle Preleggi, la «*condizione di reciprocità*» con il trattamento riservato dal loro Stato di appartenenza ai cittadini italiani. Occorre, inoltre, ricordare che a norma dell'art. 10, co. 2, Cost., «*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*». Gli **apolidi**, invece, sono coloro che non hanno la cittadinanza di alcuno Stato e sono sottoposti alle leggi dello Stato nel quale vivono.

La **cittadinanza** è un particolare *status* giuridico che riconosce al cittadino il diritto di partecipare direttamente alla vita politica e sociale dello Stato a cui appartiene, attraverso l'elezione a cariche pubbliche (c.d. elettorato passivo, ossia la capacità di essere eletto), l'adesione a partiti politici, la presentazione di petizioni e, indirettamente, attraverso l'esercizio del diritto di voto (c.d. elettorato attivo, ossia la capacità di voto) per l'elezione di propri rappresentanti al Parlamento.

Cittadinanza

La condizione di cittadino implica, altresì, l'adempimento di alcuni doveri inderogabili come, ad esempio, il "sacro dovere" di difendere la Patria, quello di essere fedeli alla Repubblica, di osservare la Costituzione e le leggi, di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva.

Occorre precisare che il dovere di contribuire alle spese pubbliche prescinde da qualunque legame di cittadinanza, essendo connesso soltanto alla titolarità di una qualsiasi capacità contributiva, vale a dire alla capacità di produrre un reddito. Nella disposizione costituzionale contenuta nell'art. 53 Cost. non viene utilizzato, infatti, il termine "cittadino", bensì il più generico "tutti", rivolgendosi, pertanto, anche agli stranieri e agli apolidi che risiedono in Italia e svolgono un'attività lavorativa (v. P. I, C. III, § 2.10.2).

È opportuno constatare come gli Stati contemporanei seguano due criteri fondamentali per l'attribuzione della cittadinanza al momento della nascita: quello del "sangue" (c.d. *jus sanguinis*) e quello del territorio (c.d. *jus soli*). Infatti, la legge 5 febbraio 1992, n. 91, che disciplina le modalità di acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza italiana, prevede che sia «*cittadino italiano per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini; b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono*».

Sono rari i casi in cui è possibile che un soggetto si trovi ad avere più di una cittadinanza (c.d. pluripolidia). Ciò si verifica, ad esempio, nel caso in

cui un individuo, figlio di cittadini appartenenti ad uno Stato in cui vige la regola dello *jus sanguinis*, nasca nel territorio di un altro Paese in cui vale il principio dello *jus soli*.

Oltre che con la nascita, la cittadinanza può essere acquisita al verificarsi di particolari casi previsti dall'ordinamento, quali, ad esempio, il matrimonio contratto fra un cittadino ed uno straniero. Altre volte, l'acquisto della cittadinanza presuppone la richiesta dell'interessato ed un atto di un'autorità italiana. Ad esempio, con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, è concessa la cittadinanza allo straniero, al verificarsi di determinati presupposti (regolare residenza in Italia per un determinato numero di anni, prestazioni di servizi alle dipendenze dello Stato per almeno cinque anni).

La medesima legge disciplina i casi di rinuncia alla cittadinanza italiana (quando un soggetto, per esempio, acquisti un'altra cittadinanza) o di perdita della stessa (qualora un cittadino svolga funzioni alle dipendenze di uno Stato estero e intenda conservare questa posizione nonostante l'ingiunzione del Governo italiano a cessare tale rapporto). A quest'ultimo riguardo, va sottolineato che la Costituzione all'art. 22 dispone espressamente che nessuno possa essere privato della cittadinanza (oltre che del nome e della capacità giuridica) per motivi politici, venendo meno così la c.d. legge dei fuorusciti (legge n. 108/1926), che disponeva la perdita della cittadinanza nei confronti degli oppositori al regime fascista (v. P. I, C. III, § 2.9).

La cittadinanza perduta può essere riacquistata quando l'interessato abbia abbandonato il rapporto di dipendenza da uno Stato estero e risieda da almeno due anni nel territorio della Repubblica; qualora presti servizio militare o accetti un impiego alle dipendenze dello Stato italiano, dichiarando di volere riacquistare la cittadinanza; nel caso in cui dichiararsi di volerla riacquistare e stabilisca la propria residenza in Italia entro un anno dalla dichiarazione o, ancora, risieda da oltre un anno nel territorio della Repubblica.

Cittadinanza
europea

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha introdotto l'istituto della **cittadinanza europea**. A norma dell'art. 20 TFUE «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Tale previsione ha riconosciuto a tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea una serie di diritti e di doveri, quali:

- il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui si risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- il diritto di godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui si ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro dell'UE, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

– il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell’Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Occorre, infine, evidenziare che il concetto di popolo non va confuso con quello di **Nazione**, che sta a designare una entità etnico-sociale caratterizzata dalla comunanza di razza, lingua, religione, cultura, costumi. Non sempre, però, coloro che si identificano in una stessa nazionalità costituiscono anche un solo popolo, organizzato in un solo Stato. Nazione

Dalla distinzione tra popolo e Nazione deriva che possono esistere Stati i cui cittadini appartengono a più nazioni (**Stati plurinazionali**). Basti pensare, per il recente passato, alla Jugoslavia ed all’URSS ed oggi alla Confederazione elvetica, alla Gran Bretagna (con particolare riguardo alle comunità cattoliche e protestanti dell’Irlanda del Nord), al Belgio (fiamminghi, valloni) ed, almeno in parte, alla Spagna (catalani, baschi).

L’Italia non può essere considerata uno Stato plurinazionale, data la scarsa consistenza numerica dei cittadini appartenenti a gruppi etnici diversi per lingua, costumi, tradizioni (residenti nella Valle d’Aosta, nella provincia di Bolzano ed in alcune zone del Friuli-Venezia Giulia). Tuttavia, la Costituzione all’art. 6 riserva una particolare tutela ai cittadini italiani appartenenti a tali minoranze. Tra i diritti loro riconosciuti vi è la facoltà dell’uso della propria lingua nella scuola e nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Va, inoltre, ricordato che con riferimento agli «italiani non appartenenti alla Repubblica», l’art. 51 Cost. stabilisce che possono essere ammessi, al pari dei cittadini, ai pubblici uffici ed alle cariche elettive.

2.5. La sovranità

Come è già stato specificato, la nozione di sovranità, quale *summa potestas imperii*, assume rilievo tanto dal punto di vista interno, quanto da quello esterno.

Nella prospettiva interna, la sovranità consiste nel supremo potere di comando che non riconosce alcuna autorità ad esso superiore in un determinato territorio. In ragione di ciò, pur potendo esistere plurimi centri di potere nell’ambito dell’ordinamento giuridico statale, a nessuno di questi può essere attribuito un rilievo pari o addirittura superiore a quello dello Stato sovrano. Sotto l’aspetto esterno, invece, la sovranità si configura come **originarietà** ed **indipendenza** nei confronti degli altri Stati. Ciò significa che l’ordinamento statale non discende da altri ordinamenti, né è soggetto ad essi, in quanto si autolegittima, trovando in sé la giustificazione giuridica della propria esistenza e del proprio potere. Il carattere originario consente di distinguerlo da quei sistemi giuridici che possono considerarsi “derivati”, o perché da esso istituiti Originarietà

e compresi al suo interno (basti pensare agli ordinamenti territoriali minori, agli ordinamenti di enti pubblici autonomi), ovvero, in quanto sorti ad iniziativa di privati, trovano fondamento e limite in quello statale (ordinamenti delle confessioni religiose, dei partiti, dei sindacati, delle associazioni, ecc.).

Teorie sulla
sovranità

La connotazione cruciale della sovranità, nella configurazione dello Stato, spiega come mai la dottrina giuspubblicistica e politologica si sia concentrata a spiegarne ed interpretarne l'origine e la titolarità, fin dagli albori della riflessione sul nascente Stato moderno.

Nell'ambito di tale dibattito, sono emerse varie teorie. Fra queste, si ritengono meritevoli di essere ricordate: la teoria teocratica; la teoria esposta negli scritti di Hobbes e Bodin; la teoria giusnaturalistica; la teoria contrattualistica; la teoria del governo rappresentativo fondato sulla *separazione dei poteri*; la teoria statualistica della "sovranità nazionale".

Secondo la prima delle richiamate teorie, quella teocratica, la sovranità viene vista come un istituto "di diritto divino". Si riteneva, infatti, che il monarca, fosse promanazione della sovranità ed esercitasse i relativi poteri "per grazia di Dio" e *pro vice Christi*.

Di matrice laica e, *lato sensu*, sociologica è la teoria della sovranità "statale", che viene enunciata negli scritti di Bodin e, ancor più, di Hobbes (ne *Il Leviatano*). Ivi si giustifica il potere assoluto del Monarca, ritenendo che esso sia l'unico mezzo con cui garantire la sicurezza e l'incolumità dei sudditi dall'anarchia del *bellum omnium contra omnes*, rappresentato dallo Stato di natura.

La teoria giusnaturalistica, fra i suoi maggiori sostenitori, enumera Grozio e Kant. Essa si fonda sul concetto che il fine della sovranità dello Stato risieda nella garanzia dei diritti inviolabili dell'individuo.

Rousseau, invece, fu l'ideatore della teoria contrattualistica. Ritenne, infatti, che la sovranità fosse espressione della democratica "volontà generale" dei consociati scaturente da un libero contratto d'interesse collettivo.

Locke e Montesquieu sostennero la c.d. teoria del governo rappresentativo. Essa trovava fondamento nella *separazione dei poteri* e nel *balance of powers* elaborati a tutela del binomio "*liberty and property*".

La teoria statualistica della "sovranità nazionale", infine, individua i detentori della sovranità negli organi pubblici rappresentativi della "Nazione", posti a tutela dei valori, delle tradizioni e dell'identità storica e culturale di una comunità, di cui lo Stato è l'incarnazione giuridica personificata e positiva.

L'accennato dibattito ideologico, si innesta nell'ambito delle tre grandi Rivoluzioni (la *Glorious Revolution* inglese del 1688, la Rivoluzione americana del 1773 e la Rivoluzione francese del 1789) a partire dalle quali, nella continua tensione dei rapporti fra governanti e governati e fra libertà ed autorità, prendono avvio l'evoluzione del moderno Stato democratico di diritto e le teorie del costituzionalismo, quali supreme istanze di garanzia dei diritti

del singolo, di fronte al rischio di abusi da parte dello stesso potere statale.

Il problema della “spettanza” della titolarità formale degli atti di sovranità (ossia dell’imputazione sostanziale), viene risolto dagli ordinamenti democratici e di diritto attraverso l’attribuzione della stessa al popolo, variamente organizzato, al quale è riconosciuto il potere di assumere le decisioni politiche fondamentali.

Sovranità al popolo

La disposizione contenuta nell’art. 1, co. 2, Cost. italiana, afferma appunto che «*la sovranità appartiene al popolo*», il vero ed esclusivo detentore della potestà suprema, che la esercita secondo due modelli:

– quello della *democrazia rappresentativa*, in base al quale il corpo elettorale sceglie i propri rappresentanti ai vertici degli organi pubblici elettivi per esercitare il potere politico;

– quello della *democrazia diretta*, caratterizzato dalla partecipazione in prima persona dei cittadini alle scelte politiche del Paese, attraverso l’esercizio di strumenti mediante i quali il popolo esercita direttamente la sovranità: la petizione (art. 50 Cost.), l’iniziativa legislativa popolare (art. 71 Cost.), i referendum (artt. 75, 138, 132 e 133 Cost.).

Occorre subito precisare che il co. 2 dell’art. 1 Cost., nell’affermare che il popolo può esercitare la propria sovranità soltanto «*nelle forme e nei limiti della Costituzione*», ha voluto sancire il carattere “limitato” o “costituito” della sovranità popolare, nel senso che essa trova la sua fonte di legittimazione e la sua disciplina nella Costituzione e non al di fuori di essa: «*fuori della Costituzione e del diritto non c’è sovranità, ma l’arbitrio popolare, non c’è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con la sua debolezza*» (ESPOSITO).

La sovranità si manifesta, altresì, come *indipendenza* dello Stato rispetto a qualsiasi altro soggetto o persona giuridica. Tale concetto, invero, è stato mitigato nella nostra Carta costituzionale, laddove all’art. 11 è stabilito che «*l’Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*». Tale formulazione, allontanandosi dall’estremizzazione della sovranità nazionale tipica dello Stato ottocentesco, ha permesso l’adesione del nostro Paese all’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), nonché la partecipazione a quelle organizzazioni internazionali finalizzate a promuovere la pace e la giustizia fra i popoli.

Indipendenza

Tali limitazioni alla sovranità nazionale hanno assunto maggiore rilievo in seguito alla istituzione, in Europa, di organizzazioni sovranazionali (su cui v. *infra* § 3.3), quali la **Comunità europea del carbone e dell’acciaio** (costituita con il Trattato di Parigi del 1951), la **Comunità europea per l’energia atomica** e la **Comunità economica europea** (costituite con il Trattato di Roma del 1957), che, in seguito alla stipula del Trattato di Maastricht del 1992, sono confluite nella **Comunità europea (CE)**.