

15 febbraio 2006

## La sovranità popolare e le sue forme\*

di Gianni Ferrara

I. Sovranità è termine odioso: perché suppone uno stare ‘sopra’, non di qualcosa che sovrasti altra cosa per legge fisica e senza che ne derivino conseguenze perverse, siano esse sociali, economiche, politiche ed anche etiche. Ma perché lo ‘star sopra’, nel senso connesso alla sovranità, implica che altri, ed altre, stiano in posizione tale da comportare subordinazione, soggezione, obbedienza nei confronti di chi disponga della sovranità. Sia che la abbia ricevuta legittimamente, in base cioè, a qualche principio condiviso di legittimazione, sia che la abbia acquisita in modo od in base a motivazioni ritenute non legittimanti. Odioso: perché è termine che allude a violenza, se non già nell’acquisizione, certamente quanto a carattere del suo dispiegarsi anche quando è legittimo. Odioso: perché istituzionalizza un privilegio nei confronti dei sottoposti; suppone, instaura e ribadisce così, nell’organizzazione umana ove si instaura, una disegualianza strutturale, la diffonde nell’universo sottoposto alla sua sfera di efficacia, e non la preclude come possibile contenuto degli atti in cui si concretizza. Odioso: perché identifica il potere di uno solo degli uomini, o solo di alcuni, molti o pochi che siano, su altri, su tutti gli altri della stessa aggregazione umana.

II. Sovranità è termine ambiguo. Non coincide col denotato di *supremitas*, neanche all’inizio della sua storia politica e giuridica, quando emerse come una derivata del diritto originario del luogo ove si esercitava. È esposta da sempre alla verifica dell’effettività del potere che incorpora e manifesta e si identifica con tale effettività e con siffatto potere. Mai ha potuto estendersi oltre i confini di un dato luogo, ma non è inespugnabile dall’esterno e neanche intangibile. La sua collocazione nella dimensione interna o esterna rispetto allo stato di riferimento è incerta quanto a derivazione. Il riconoscimento della sovranità di uno stato e quindi della sua soggettività di diritto internazionale deriva da tale ordinamento, ma è subordinato ad un dato fattuale interno allo stesso stato. Un dato che non è idoneo, tuttavia, ad assicurarle all’interno un fondamento giuridico che si ritiene infatti le derivi dalla originarietà dell’ordinamento su cui insiste. Aspira quindi alla suprema normatività ma, in ultima analisi, suppone l’adesione, o almeno l’accertata ed accettata subordinazione dei suoi destinatari. Che se è dimostrata dalla pacifica loro convivenza, è però assicurata proprio dal monopolio statale sia della forza legale sia della produzione diretta o indiretta del diritto. Il suo contenuto è elastico, anche l’affermazione di Ulpiano da cui si ritenne di poter trarre la sua enunciazione primigenia, fu interpretata variamente quanto ad ampiezza della potestà del titolare dell’attribuzione. La sua assolutezza interna è limitata, fin dalla sua apparizione nella modernità come carattere indefettibile dello stato moderno. Infatti, prima (con Bodin) si arresta innanzi alla sfera privata della condizione umana, poi è assorbita (con Hobbes)

nella personificazione del soggetto stato assieme alla persona fisica del monarca, l'estensione del cui potere è solo eventuale, può non riguardare l'intera condizione umana, consente, cioè, che esistano materie non regolate come 'la libertà di comprare e vendere, di fare qualunque contratto con altri, di scegliere la propria abitazione, il proprio modo di vivere'. Si tratta delle libertà 'borghesi'. A sancirle è nientemeno che la ragion d'essere dello stato teorizzata nella garanzia della proprietà privata (da Locke). L'assolutezza si configura quindi come relativa ai soli rapporti di tipo pubblicistico. Alla fin fine, si risolve perciò nella sola espropriazione dei poteri intermedi, (ancora Hobbes) feudali che siano stati, sociali che avrebbero potuto essere e che in certe circostanze ed in un certo tempo riuscirono ad essere.

III. Un coacervo di contraddizioni si addensano nel denotato della sovranità intesa come tale. Innanzitutto quella della innegabile fattualità che le consente il riconoscimento nel diritto internazionale, ma che ricerca la legittimazione non nella medesima fattualità, che non può essere che interna, ma su altra base, magari nell'originarietà dell'ordinamento su cui grava. In tal modo però preclude a tale ordinamento la possibilità di assumerla come titolo della propria legittimazione. Anzi, preclude ad ogni ordinamento interno di assumere un titolo di legittimazione, perché, nel quadro di una visione formalistica della sovranità, del diritto, dello stato, della socievolezza e della stessa condizione umana, il solo possibile titolo di legittimazione sarebbe appunto quello derivante dall'atto normativo di un'autorità giuridicamente costituita. Negando o eludendo la derivazione fattuale come titolo di legittimazione, si prospetterebbe un panorama di ordinamenti giuridici senza autorità, perché senza autori. E la sovranità stessa apparirebbe come espressione non solo priva di contenuti, ma addirittura priva di senso. A spiegare il mondo degli stati e degli ordinamenti giuridici, il mondo della forza coattiva, dei bisogni disconosciuti o riconosciuti, dei rapporti leciti e di quelli illegali, delle azioni prescritte, di quelle vietate, di quelle libere, di quelle condizionate, di quelle tutelate, dovrebbe provvedere qualche altro fattore, non certo la sovranità, non certo il potere dell'uomo su l'uomo provvisto di prosecuzione e strumentazione coercitiva. Quale? Non lo si conosce, non lo si intravede.

IV. Ma c'è una contraddizione specifica che risalta e che merita di essere fortemente denunciata. La formulazione più matura del concetto di sovranità, quella più densa di verità, più significativa di un problema storico, posto tragicamente e risolto a costo immane e perenne, fu, com'è noto, quella di Hobbes. Fu, cioè, quella che in termini univoci identificò, senza esitazioni e mediazioni, senza scarti, la sovranità nell'assolutezza del potere di un solo uomo su di un numero indefinito di altri. Per giustificarla fu invocata un'esigenza imperiosa e immanente quanto mai umana, quale sola può essere quella della specie umana, considerata non nella sua astrazione ma nella concretezza individuata e consolidata nel vissuto comune e nel modo specifico di un luogo specifico, alla propria sopravvivenza. Il contenuto di tale esigenza è evidente, si colloca come il primo della serie dei bisogni. Coincide con l'interesse alla vita. È la sicurezza. Sia esterna, sia interna, dallo *hostis* e dall'*inimicus*. Ed era identica per ogni collettività umana eretta a stato, comune a tutto l'Occidente. Era emersa come ineludibile a seguito della frammentazione catastrofica del mondo giuspolitico medievale. Fu teorizzata, al di là di ogni dubbio, come volta solo a soddisfare tale umano e primigenio bisogno, e pur essendo di per sé idonea ad elevarsi all'eccellenza in tutti i sensi e in tutte le proiezioni del suo denotato, fu concepita come tale da poter essere soddisfatta solo privando di ogni diritto, di ogni potere, gli esseri umani, i beneficiari, cioè, della soddisfazione del loro bisogno primario. La tutela della vita umana assicurata al prezzo della perdita della dignità umana con il disconoscimento di ogni diritto umano. Non è una contraddizione da poco. Ed incrina irrimediabilmente una grande teoria, fondata sulla realtà di un soggetto storico che si stagliava come dominante e come necessario per la sorte degli uomini, lo descrive nella sua concretezza e lo esalta per il ruolo che assume, senza però cogliere, di questo soggetto, la contraddizione che ne pervade l'essenza e la legittimazione.

V. La incrina perché, stante il bisogno e stante il soggetto che lo sente e lo soffre, intervenuto il riconoscimento della fondatezza della pretesa di soddisfarlo, riconoscimento di qualità tale da attribuirle tanta legittimità da poter essere tradotta in fondamento della forma statale dell'ordinamento giuridico,

stante che lo strumento necessario per la soddisfazione di tale bisogno primario è e non può che essere la potestà coercitiva, si conferisce la disponibilità esclusiva di tale potestà a un soggetto diverso dal titolare del bisogno e dell'interesse corrispondente a soddisfarlo. Diverso perché, se personalizzato nel monarca è collocato in situazione soggettiva distaccata e contrapposta a quella della pluralità dei titolari dell'interesse alla sicurezza, se personalizzato nello stato resta formalmente astratto da quella stessa pluralità concreta e vivente e sostanzialmente disponibile all'appropriazione o all'incorporazione di soggetti che si collocano al di fuori di quella pluralità e ad essa fatalmente in contrapposizione. Un bisogno primario, riconosciuto come interesse fondamentale di un soggetto che per definizione è depauperato dei mezzi per tutelare tale interesse ed è sottoposto al potere di un soggetto diverso e strutturalmente contrapposto, almeno quanto a titolarità ed esercizio di tale potere.

VI. Queste contraddizioni non avevano però tanta forza bloccante da inficiare la soluzione del problema storico per cui la sovranità era emersa come necessità immedesimandosi in un monarca. Era il tempo invece della eliminazione, senza residui, del particolarismo medievale, dei poteri giuridici che la nobiltà vantava sul territorio dei regni, era il tempo dell'eguale sottoposizione dei nobili, degli ecclesiastici, dei borghesi e dei contadini alla sola potestà del sovrano, in una parola, della costruzione dello stato moderno come stato nazione. Fu il tempo della lenta ma sostanziale rivendicazione dell'indipendenza dal papato dei sovrani che pur si professavano 'cristianissimi', cattolicissimi, sostituita dall'alleanza tra trono ed altare, tanto stretta, talvolta, da unificare regno e chiesa in un solo capo o da affidare le chiese, se riformate, alla protezione dei principi. Fu anche il tempo della repressione spietata di ogni *jacquerie*, della vittoria dei principi tedeschi nelle guerre contadine, dell'assestamento economico-sociale fondato sul privilegio. La sicurezza dall'esterno elargita dai sovrani ai sudditi, esattamente coincidente peraltro con l'estensione dei territori dei regni, si accompagnava alla sicurezza interna dei rapporti economici e sociali quanto mai favorevoli alla classe nobiliare spodestata del potere politico ma garantita nei suoi privilegi economici e sociali, rapporti esposti solo all'intraprendenza della borghesia mercantile, ove poteva svilupparsi ed alle condizioni in cui lo avrebbe potuto. Ogni tempo, si sa, non si pone che i problemi che, giunti a maturazione, può risolvere. La contraddizione permase.

VII. Né il distacco della sovranità dalla persona del monarca e l'assunzione della sovranità nello stato ridefinito come persona giuridica risolse, come si è già accennato, la contraddizione. Proprio nel giuridificarla imponeva la limitazione della sovranità. Soprattutto, impediva che si potesse concepire il *fiat* dello stato e dell'ordinamento giuridico, un *fiat* pensabile solo come puro atto di volontà, perciò libero da qualsivoglia condizionamento, limite, procedura. Consentiva la possibilità che si stabilissero diritti nei confronti dello stato, ma supposeva e imponeva che dovesse essere lo stato a riconoscerli, a concederli, a formularli, a limitarli, autolimitandosi. Senza saper spiegare come, da dove lo stato traesse la ragione per porli, senza poter riferire agli interessi sottesi ai diritti sanciti ed agli obblighi imposti, senza neanche alludere ai rapporti che lo determinassero a disegnare sistemi di diritti. Quasi che l'effettività dell'ordinamento fosse un dato indipendente dal consenso, dall'accettazione più o meno sentita o subita, quasi che la misura del consenso, il grado di subordinazione fossero indifferenti dal riconoscimento dei diritti. Non spiegava soprattutto la giuridicità del *fiat* dello stato. Il ricorso alla forza normativa del fatto non ne può dimostrare la normatività. Torna quindi a riproporsi la contraddizione della sovranità giuridica, la sua impossibilità di distaccarsi dalla fattualità nel mentre aspira alla giuridicità di una assolutezza non più inflessibile.

VIII. Ma è la sovranità stessa che, come per riscattarsi, prova a sciogliere le sue contraddizioni. Ci prova disegnando un processo che mira ad una trasformazione radicale della sua essenza iniziando dalla configurazione che aveva assunto. Ci prova innanzitutto operando una rescissione ed una appropriazione. L'una e l'altra realizzano una sua riqualificazione, quella che la denomina popolare, scegliendo subito una titolarità altra da quella originaria, che rovescia nel suo opposto, dall'uno ai più, dal *rex* al *regnum*. Depurata dalla odiosità delle implicazioni che la segnavano come portatrice e

promotrice di privilegio, di arbitrio, di diseguaglianza, di oppressione, l'idea di sovranità si libera dalle ambiguità della sua funzione storico-sociale mediante una riconversione radicale di tale funzione che ripudia il fine di sottomettere una moltitudine ed assume quello di consentire l'istituzione di una società. Allo stesso tempo, trasferendo la propria titolarità, e riferendola ad una entità, quella stessa che, nella sua struttura plurale, si identifica con la totalità dei destinatari del potere che condensa e dispiega, dissolve la contraddizione tra intestatari dei bisogni da soddisfare e l'espropriazione del potere di soddisfarli. Si dissolve in tal modo anche la contraddizione dell'origine fattuale della sovranità, del suo doversi tradurre in organizzazione, in ordinamento, in ente, in apparato, e del suo doversi giuridificare come tale e come organizzazione, ordinamento, apparato, ente. Si dissolve, detta contraddizione, assumendo come suo fondamento un patto, il contratto sociale. E lo si ridefinisce in modo da presentarlo non nella forma ambigua e nel contenuto iniquo, privilegiante il monarca e asservendo il suddito come in Bodin e in Hobbes, ma nella formulazione di Rousseau, che ne ebbe una concezione non descrittiva ma prescrittiva. Quella diretta a 'trovare una forma di associazione che difenda e protegga con tutta la forza comune la persona e i beni di ciascun associato; e per la quale ognuno, unendosi a tutti, non obbedisca tuttavia che a se stesso e resti altrettanto libero di prima' (Rousseau, *Del contratto sociale*, I, VI).

IX. Per quanto attiene, quindi, alla contraddizione tra la sua fattualità e la pretesa di produrre giuridicità può affermarne il superamento in quanto nulla mai può esserci di più immediatamente ed originariamente giuridico di un patto liberamente stipulato. Tanto più che detto patto si caratterizza per un contenuto vincolato alla libertà dei contraenti, e dal momento che sull'obbligo indefettibile di osservare, sottostare, eseguire i patti, si fonda l'ordinamento internazionale, cioè una delle due sole forme di esistenza del giuridico. Quale garanzia maggiore per i singoli che quella derivante dal vincolo della 'moltitudine .. riunita .. in un corpo' per cui 'nessuno può offendere uno dei suoi membri senza attaccare il corpo, e ancor meno offendere il corpo senza che i membri se ne risentano'?. (*op. cit.* I, p. VII). Da altra parte, è tale specifica concezione del contratto sociale che risolve l'ambiguità dell'assolutezza flessibile. La risolve funzionalizzando la assolutezza alla libertà di ciascuno degli associati, al punto da volgere la volontà generale al fine di costringere ad essere libero anche chi non dovesse obbedire alla volontà generale (*op. cit.*, I, VII). Così come, superando ogni residuo nostalgico per lo 'stato di natura', la sovranità popolare espressa ed esprimibile solo nel contratto sociale, superando le cause naturali della diseguaglianza fisica, eleva tutti gli uomini, mediante convenzione e diritto, all'eguaglianza morale e legittima (*op. cit.*, I, IX). Ma prima ancora, un 'prima' ovviamente concettuale, quel che la sovranità popolare nella versione rousseauiana risolve è la determinazione della nozione di sovranità, determinazione operata identificandola nell'esercizio della 'volontà generale'. Della quale si potrà anche ritenere che tenda all'astrazione, ma prescindendo dalla consapevolezza testualmente provata 'che l'eguaglianza di diritto e la nozione di giustizia che essa produce derivano dalla preferenza che ciascuno si dà, e, per conseguenza, dalla natura dell'uomo'; e che 'la volontà generale, per essere veramente tale, deve essere tale così nel suo oggetto come nella sua essenza ... - che deve partire da tutti per applicarsi a tutti ... che ciò che rende generale la volontà non è tanto il numero dei voti, quanto l'interesse comune che li unisce' perché il principio cui deve rispondere è quello per cui, il patto sociale deve stabilire 'tra i cittadini una tale eguaglianza che essi si impegnano tutti sotto le stesse condizioni, e debbono godere tutti degli stessi diritti' (*op. cit.*, II, cap. VI).

X. Rilevano due fondamentali acquisizioni della teoria rousseauiana, più che note, quella della inalienabilità (*op. cit.* II, cap. I) e quella della indivisibilità (*op. cit.* II, cap. II) della sovranità. Ambedue deducibili dalla volontà generale di cui la sovranità è esercizio. E la prima per la sua appartenenza ad un ente che 'non è se non un ente collettivo', il che solo le consente di trasmettere il potere nella sua fenomenologia, la seconda, in quanto, appunto, definendosi generale non può essere solo di una parte del corpo popolare. Rilevano sia perché ribadiscono, coerentemente, la struttura plurale del titolare della sovranità, sia perché impongono di dedurre dalla sovranità le sue emanazioni (*op. cit.* II, cap. II). Ci si può attestare su questa enunciazione di Rousseau, tralasciando le tante e così poco realistiche

conseguenze che ne traeva in ordine, ad esempio, alla figura del legislatore, non essendo riproducibile né Mosè, né Licurgo, né Solone, né Numa, né i decemviri, e neanche Calvino, ammesso poi che se ne dovesse condividere la mitizzazione. Quel che invece va recepito di questa teoria è il costante collegamento dei modi attraverso cui si va declinando con i due principi fondativi del costituzionalismo, quello della libertà e quello dell'eguaglianza, 'la libertà perché ogni dipendenza particolare è altrettanta forza tolta all'organismo dello stato; l'uguaglianza perché la libertà non può sussistere senza di essa.' (*op. cit.*, II, cap. XI). Rileva e molto, in verità, anche se su di un altro piano, quella particolare determinazione della fenomenologia della sovranità che se non può alienarsi come volontà può trasmettersi come potere. Quindi anche come potere di normazione derivato dalla volontà generale e successivo alla primigenia e fondativa manifestazione della volontà generale stessa, espressivo di detta volontà ed anche conferito alla rappresentanza, come già aveva dedotto, sicuramente da Rousseau il primo Costituente del Continente europeo dettando l'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto del 1789 che sanciva: 'La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti alla sua formazione. Essa deve essere eguale per tutti sia che protegga, sia che punisca...'

XI. Era a questo stadio la teoria della sovranità popolare quando delle questioni che poneva e dei compiti che ne derivavano per realizzarla fu investita la democrazia nata in Italia dalla Resistenza e dalla Guerra di Liberazione. Si era già liberata, questa teoria, sia dalla contaminazione della 'grazia di Dio' che lo Statuto carloalbertino le aveva iniettato nell'asservire la 'volontà della nazione' alla monarchia costituzionale, sia dall'evaporazione tentata e continuata di qualche suo attuale e concreto contenuto mediante la sostituzione della qualificazione popolare con l'aggettivazione 'nazionale' nell'accezione di questa parola che tendeva ad astrarla dalla concretezza umana dei cittadini in carne ed ossa. Si era liberata anche dalla sua allocazione e conseguente restrizione e soppressione nella sede parlamentare, allocazione che ambiva a definirla come popolare-rappresentativa. Questa traduzione della sovranità era stata, in Italia, tradita dalla fellonia del suo contitolare, il re, beffata e definitivamente amputata della stessa possibilità di pretendere una tale qualificazione dalla legislazione fascista sull'elezione della Camera dei deputati, sull'istituzione di quel corpo militare composto dalle organizzazioni paramilitari del partito fascista chiamata milizia volontaria per la sicurezza nazionale, sui provvedimenti per la sicurezza dello stato, sulla libertà di stampa, di riunione, di associazione, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del governo, Primo Ministro, Segretario di stato, sulla potestà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, sull'istituzione del tribunale speciale per la difesa dello stato, sull'istituzione del Gran Consiglio del fascismo, sulla razza, sull'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, approvate tutte secondo le norme procedurali dettate dallo Statuto per violarne la lettera e lo spirito, ibernandolo. In Francia, invece, assorbita integralmente per settant'anni nella rappresentanza parlamentare, si era dissolta nell'abdicazione decisa da detta rappresentanza a favore di Pétain, arrendendosi alla Germania nazista. A quello stato, cioè, ove era stata tragicamente esposta alla sua più atroce mistificazione, quella di attribuire il potere di bloccare l'esercizio dei diritti del popolo ad un eletto dal popolo, consentendogli poi di tradire il suo compito di garante della costituzione trasferendo la sovranità, dal popolo dal quale emanava, ad un uomo solo.

XII. È con tutto il suo bagaglio di aspirazioni e di passione, di filosofia e di pratica politica, di teorizzazione giuridica, di azione rivoluzionaria e di penetrazione nella realtà statale, ed anche di contestazione ideologica, di derisione letteraria, di falsificazioni più o meno elaborate, di repressioni tragiche, ma soprattutto sul banco della sua sperimentazione concreta, la sovranità popolare andava ripensata ed attuata. Non c'era dubbio sulla sua adozione, sulla sua elezione a fondamento della Repubblica che solo in essa poteva identificarsi, che non altrimenti avrebbe potuto scegliere il suo fondamento. In verità era già emersa, si era già manifestata in tutta la sua forza attraverso i partiti del Comitato di liberazione nazionale, partecipi del Governo che aveva deciso la convocazione dell'Assemblea costituente ed aveva indetto il referendum per la scelta della forma istituzionale dello stato. Si era in tal modo ed inequivocabilmente impadronita del potere costituente, lo aveva esercitato

nella forma e negli atti primigeni dell'irruzione di tale potere nella storia italiana, per la prima volta dopo secoli di asservimento agli stranieri, ai re e al papa. A legittimare la sovranità popolare, per chi non credesse che si legittimi da se stessa, ed in tal modo in tutte le sue manifestazioni, e, prima tra queste, quella di titolare del potere costituente, provvedeva irrefutabilmente sia la vittoria sul fascismo, sia l'indipendenza nazionale riacquistata, sia la decisione, netta e univoca, chiaramente percepita come irrevocabile della stragrande maggioranza delle donne e degli uomini del nostro Paese, di rifiutare le condizioni di vita che avevano fino ad allora subito, optando invece per quelle che per l'avvenire erano state elaborate e venivano proposte dai partiti che avevano partecipato alla lotta vittoriosa per instaurare la democrazia in Italia. Riecheggiava questa decisione quella che nel 1688 (secondo R. Gneist, *Il Parlamento inglese nelle sue mutazioni durante il millennio*, tr. it., Livorno, 1891, p. 297) aveva concluso la Gloriosa Rivoluzione avviando in Inghilterra il processo irreversibile di sviluppo del regime rappresentativo parlamentare. Se è vero che 'gli spiriti nazionali .... stanno intorno al trono dello spirito universale come esecutori della sua realizzazione e come testimonianza e ornamento della sua magnificenza', (Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, § 352) fu in quella stagione storica che lo spirito nazionale italiano seppe cogliere lo spirito del mondo ponendosi come suo esecutore e testimone. Una stagione alta, quindi, la più alta della storia degli italiani.

XIII. Sorse quindi il problema concreto del come preservare la sovranità popolare, dai suoi nemici esterni ed anche interni, di come definirla in termini di esercizio, di credibilità, di come radicarla nell'ordinamento statale, di quali istituzioni impegnare per consentirne la dinamica politica, delle misure adeguate per renderla indivisibile, non appropriabile e non manipolabile dalle singole parti del complessivo, variegato, disomogeneo universo economico, sociale, culturale e politico che si andava strutturando come portato della storia nazionale. Molto dipendeva dalla formulazione che sarebbe stata adottata per definirle.

XIV. La scelta fu netta ed univoca. 'La sovranità appartiene al popolo'. Così scrisse il Costituente italiano. Nessuna suggestione kelseniana vi si legge. Né del Kelsen che identificava la sovranità nella qualità coercitiva dell'ordinamento giuridico, né del Kelsen 'americano' che avrebbe poi attribuito la sovranità alla Costituzione. Nessuna suggestione schmittiana, di alcun tipo (sulle quali, si veda G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria. Lo stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, 2005). Il Costituente italiano nel redigere il secondo comma dell'articolo 1 non 'decideva' l'attribuzione della sovranità al popolo, la constatava, la riconosceva ed in essa si riconosceva come sua emanazione (a mo' di Rousseau), da essa si legittimava e sancendola la legittimava, confermandola come fondamento dello stato e per la dinamica politica che ne sarebbe derivata come suo dispiegamento. Si sarebbe guardato bene dall'attribuire ad un organo costituzionale, qualunque potesse essere la posizione che gli sarebbe spettata nel sistema complessivo, il potere di sospensione delle garanzie costituzionali decidendo in caso di eccezione, sull'insorgere del caso di eccezione e sui modi per fuoriuscire dallo stato di eccezione. Non che fosse assente la preoccupazione dell'eccezione come possibilità, ma la si declassò da creatrice di ordinamento, da produttrice di storia a problema da affrontare con mezzi ordinari, con procedure ordinarie, da parte degli organi costituzionali ordinariamente competenti ad affrontare le insorgenze politiche, sociali, economiche. È anche certa l'indifferenza del costituente italiano per la concezione del diritto e dello stato che ebbe Rudolf Smend. Non è, infatti, l'integrazione l'obiettivo supremo cui fu volto il compito, il ruolo, la funzione dello stato repubblicano che si andava costruendo, ma al contrario. Fu il conflitto che si impose come questione centrale da affrontare. Lo si assunse in positivo, come il fattore della dinamica economica, sociale, culturale e politica, come produttore dello sviluppo e quindi come oggetto della regolazione costituzionale. Ben sapendo che un'attività di tale genere specie se di rilievo costituzionale non è mai neutrale, ma sempre orientata. E la si orientò, esplicitamente e chiaramente, a finalità rigorosamente individuate dal sistema di norme che si dettarono e i cui contenuti avrebbero permeato l'intero ordinamento.

XV. È ad Heller, invece, che si può forse accostare, il pensiero politico del Costituente italiano. Emerge, infatti, dagli enunciati che compongono il testo della Costituzione redatta nel biennio 1946-1947, la precondizione di una sovranità popolare del tipo di quella che Heller aveva postulato come ‘una *volonté générale* che sola in fin dei conti può indurre la minoranza a sottomettersi ai rappresentanti nominati dalla maggioranza’ (*La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello stato*, tr. it. Milano, 1987, p. 139 e s.). Lo stesso Heller, però, immediatamente prima di aver individuato nell’esistenza di una accertata volontà generale la precondizione di una sovranità popolare intestata ad una entità pluralistica, aveva riconsiderato due figure istituzionali, la rappresentanza e la regola della maggioranza definendo l’una e l’altra come strumentazioni della sovranità. È quanto basta, per collegare attraverso Heller, al di là delle stesse propensioni di qualche influente costituzionalista che sedeva nell’Assemblea, il pensiero giuspolitico del Costituente italiano ai grandi filoni della cultura giuspolitica europea e al dibattito del costituzionalismo degli anni Venti e Trenta.

XVI. Basta anche per partire verso la costruzione di una teoria della sovranità popolare nell’ordinamento costituzionale italiano. Sempre, però che si possa intravedere nella decisione che abbiamo ritenuto che fosse stata presa dalla stragrande maggioranza delle donne e degli uomini del nostro Paese di non voler più vivere nelle condizioni in cui erano vissuti essi stessi e le generazioni che li avevano preceduti, quella *volonté générale* che avrebbe consentito una procedura sovrana di deliberazioni popolari idonee ad acquisire legittimità ed efficacia. Ebbene, va detto che l’aspirazione a condizioni di vita nuove e diverse, di libertà, di eguaglianza e giustizia, non modificabili, non revocabili, non falsificabili, era certamente desumibile dal voto espresso per la composizione dell’Assemblea costituente. Ma fino a che punto coincidevano le idee di libertà, di eguaglianza e giustizia delle singole parti dello schieramento antifascista, quanto prudente e soprattutto dubbioso era invece il giudizio che ciascuna di esse dava sulle altre parti quanto ad adesione alle idee di libertà, di eguaglianza e soprattutto di democrazia? Se è vero, e lo è, che quella decisione popolare aveva un contenuto negativo sicuro, è altrettanto vero che non lo avesse invece in positivo, perché non comune, diversificato, rispondente agli ideali, agli interessi di classe, ai progetti politici di lungo periodo delle singole parti del sistema politico.

XVII. L’amalgama, la combinazione, la mediazione, la sintesi tra le diverse visioni del futuro della società italiana sarebbe stata operata e non solo verbalmente, ma nei denotati degli enunciati normativi, in sede di redazione del testo costituzionale, ma si trattava di una normativa in massima parte da realizzare, di un programma da attuare, di una scommessa sulla storia futura del Paese intanto che permaneva la disomogeneità della società italiana con le tante sue eclatanti contraddizioni rispetto a quegli enunciati. La disomogeneità si rivelava nel quotidiano delle persone fisiche, era immediatamente rilevata dalle forze politiche prevalenti, era percepita come tale dalla coscienza nazionale ed alimentava conflitti continui e sempre più intensi. Basti ricordare che nel corso della stessa elaborazione della Costituzione si era rotta l’unità tra le forze politiche del C. L. N.. All’alleanza di governo tra tutti i partiti antifascisti era succeduta quella tra i partiti di centro: i due maggiori partiti della sinistra che insieme avevano ottenuto il quaranta per cento dei voti per l’Assemblea costituente erano stati costretti all’opposizione, anche a causa di una scissione che aveva colpito uno dei due partiti. Una frattura politica profonda, di grande rilievo non solo politico ma anche culturale e di perdurante continuità, si era determinata poi in Italia a seguito dello scoppio della guerra fredda che determinò la riproduzione all’interno del Paese dei due schieramenti che si fronteggiavano sul piano internazionale. È vero che, non ostante la contrapposizione radicale tra le forze politiche, sindacali, sociali e culturali del Paese, l’Assemblea costituente seppe concludere i suoi lavori redigendo una Costituzione approvata da tutte le forze politiche dello schieramento antifascista. È vero anche che sui contenuti normativi di questa Costituzione quelle forze politiche hanno concordato per quarant’anni, constandone l’idoneità a significare ed a realizzare il connettivo ideale, politico, giuridico che ha consentito la pacifica convivenza della Nazione. Ma è altrettanto vero che quei quarant’anni furono segnati da crisi politiche profonde, da contrapposizioni nette e dure, da tensioni continue di origine interna ed esterna al nostro Paese, anche da un’alleanza politica e militare condizionante in misura notevole la stessa indipendenza

nazionale e le scelte di politica interna, anche con mezzi di pressione non confessabili e non amichevoli, da pericoli molto seri per la democrazia italiana. Che riuscì tuttavia a svilupparsi, a radicarsi, costruendo e promuovendo le condizioni che determinarono quel progresso economico, civile e sociale che ha collocato l'Italia tra i sette Paesi più sviluppati del mondo. Comunque quel connettivo era soltanto sulla Carta, quando questa entrò in vigore, in quella Carta che ambiva legittimamente ad inverarsi nella realtà politica, giuridica, sociale ed economica italiana, nel vissuto del Paese. Si poneva come il quadro possibile e necessario per l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, non era quindi la constatazione di un dato effettuale, di una conquista consolidata, ma un obiettivo da raggiungere come lo era l'altro fine della Repubblica, il 'pieno sviluppo della persona umana'. E l'uno e l'altro lo sono ancora.

XVIII. Quarant'anni fa avevo già segnalato (*Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana Rass. di dir. pubbl.* 1965, pp 269 e ss) la difficoltà di considerare il popolo come entità unitaria, come soggetto, dissentendo da un'autorevole dottrina secondo cui dall'attribuzione della sovranità al popolo si deve dedurre che 'il popolo è lo Stato, che la personalità giuridica del popolo coincide esattamente con la personalità dello Stato, che la persona dello stato si identifichi con la persona del popolo, e che quindi la sovranità del popolo non è che la sovranità dello Stato e viceversa'(Tosato, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato in Sudi in onore di G. M. De Francesco*, p. 38 dell'estr.). Il dissenso era motivato essenzialmente da due ragioni. Una era dovuta alla constatazione della struttura pluralistica ed anche fortemente conflittuale della società italiana, riconosciuta, comunque, dallo stesso Costituente che meritoriamente aveva colto questo dato quanto mai significativo e condizionante l'intera normativa costituzionale. Infatti, si era voluto porre, all'articolo 3, secondo comma, come obiettivo prioritario dell'azione statale, come carattere qualificante il tipo di democrazia che si intendeva instaurare, la rimozione degli ostacoli 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.' Struttura e compito che, evidentemente, stavano a dimostrare l'impossibilità di ritenere che il popolo potesse configurarsi come entità già dotata di personalità, in assenza del presupposto della personalità, cioè l'unità del soggetto, che può averla assunta e ne può disporre. La seconda ragione del dissenso atteneva alla affermata identificazione dello stato nel popolo e del popolo nello stato, per cui la sovranità popolare veniva a risolversi in quella dello stato.

XIX. Questo assorbimento configurato in modo così esaustivo, integrale, spietato, della sovranità popolare nella sovranità dello stato, mi era apparso talmente contraddicente la ragione della affermazione costituzionale da indurmi ad affrontare il tema del come poteva invece dispiegarsi il potere popolare che l'espressione 'sovranità popolare' mira a denotare in una società divisa in classi e in quel regime democratico che il Costituente aveva dettato per l'Italia. E mi sembrò di dover proporre proprio il principio della partecipazione politica, quello stesso che si leggeva come corollario del fine della Repubblica, come contenuto di quel connettivo. Perché, da una parte, specificava l'aggettivazione data alla Repubblica dall'articolo 1, qualificando la democrazia italiana nel definirla come partecipativa, dall'altra parte, prescriveva all'articolo 49 il dover essere della politica nazionale e ne individuava gli strumenti permanenti e principali nei partiti politici. Questo quadro essenziale trovava poi la base della sua effettività nella garanzia che ciascuna parte del sistema politico, a causa della disomogeneità della società italiana, esige e ricercava nella forma più rassicurante, ottenendola dalla Costituzione. Erano di due tipi queste tutele. Esterne ed autonome rispetto al sistema politico (magistrature indipendenti, Corte costituzionale, Presidente della Repubblica garante della e nella dinamica politica). Interne alle stesse forme di espressione della sovranità, per cui la rappresentanza avrebbe dovuto consentire il massimo possibile di corrispondenza, nelle istituzioni che la incorporavano, tra la distinta e articolata pluralità della base popolare da rappresentare e la composizione collegiale degli organi rappresentativi a qualunque livello dell'ordinamento statale si collocassero. Insomma, una funzionalizzazione dell'intero stato-apparato alle ragioni della sovranità popolare ed al suo esercizio, in una società pluralista e

disomogenea. Uno stato apparato nella cui configurazione si riscontrasse, in applicazione del primo postulato della sovranità, quello della sua inalienabilità, una limitazione dello stesso principio di maggioranza ad ambiti predeterminati ed invalicabili entro cui dispiegarsi. Ambiti non soltanto di materia e di oggetti ma di livelli e di gradi di applicazione, tali per esempio da garantire l'eguaglianza *nella* rappresentanza. Soprattutto il diritto di tutti i cittadini ad essere rappresentati e non soltanto a concorrere all'elezione dei rappresentanti, sicché, pur nei limiti ovvi di una proiezione ristretta negli organi rappresentativi, potessero contare, proprio in tali sedi, su di una sicura ed autentica presenza delle proprie opzioni politiche, corrispondenti alla consistenza numerica di tali opzioni, comparata e misurata secondo il principio di eguaglianza. Ne conseguiva inoltre (e ne conseguirebbe) la necessità di rilevare una distinzione netta, derivante proprio dal testo costituzionale, tra indirizzo politico e politica nazionale, l'uno da esprimere nelle assemblee rappresentative secondo la regola della maggioranza, a condizione però che l'altra, invece, fosse (sia) espressa secondo il principio di eguaglianza *nella* rappresentanza, *dalla* rappresentanza in applicazione del secondo postulato della sovranità, quello della sua indivisibilità. Faceva leva, ovviamente, questa configurazione del rapporto tra sovranità popolare e stato apparato sui partiti politici, come modi, forme, espressioni della sovranità popolare organizzata pluralisticamente. A suggerirla era la stessa formulazione dell'articolo 49 della Costituzione, che richiamava l'origine del processo che aveva visto in Italia emergere il potere costituente come irrefutabile esigenza storica e come spontanea manifestazione di una volontà generale del popolo italiano, ormai libero dall'oppressione nazista e da quella di un regime che era, e si autodefiniva, totalitario, un popolo che insofferente di una monarchia spergiura, anelava ad una democrazia credibile ed avanzata.

XX. Considerare i partiti politici come *medium* tra popolo e stato-apparato, significava innanzitutto attrarre la rappresentanza nell'ambito delle forme della sovranità popolare ed era l'unico modo per legittimare la rappresentanza dal punto di vista di tale principio di regime. Significava sottrarre la rappresentanza dalla condanna rousseauiana per essere l'istituto che rendeva liberi i cittadini per un solo giorno, condannandoli alla schiavitù per gli anni che ne sarebbero seguiti nell'attesa che arrivasse il giorno dell'interruzione successiva della loro schiavitù. I partiti politici, infatti, collegando rappresentati e rappresentanti in un rapporto paritario, caratterizzato dalla continuità, avrebbero potuto assicurare una partecipazione popolare addirittura maggiore di quella, mitizzata da Rousseau, (*op.cit.*, III, cap. XV) che, nella Roma dei Gracchi, vedeva i cittadini votare i plebisciti anche dai tetti delle case. Significava permeare lo stato-apparato della volontà generale, espressa dalla sovranità popolare che solo mediante la rappresentanza, non altrimenti, poteva essergli irradiata. Soprattutto, innervava, sostanzialmente, concretizzava la sovranità, la ancorava ad una entità umana, plurale, ma definita. La mediazione dei partiti tra pluralità, disomogeneità, conflittualità della base dell'ordinamento statale, al cui sostrato umano però veniva riconosciuta la sovranità, ne permetteva la salvaguardia, sia quanto a possibile e concreto esercizio, sia quanto a titolarità. Ne precludeva sia l'oggettivazione neutralizzante nell'ordinamento, sia l'usurpazione perpetrata con l'immedesimazione nello stato-apparato, sia l'evaporazione nella stratosfera dei valori, sia la deambulazione tra soggetti ed organi, costituzionali e non, una volta decapitata del suo titolare legittimo, quello che la Costituzione le aveva riconosciuto. Rendeva credibile l'efficacia della partecipazione, attivando l'esercizio dei diritti costituzionalmente riconosciuti, coinvolgendoli uno ad uno nella sua dinamica, ridefinendo la rappresentanza innervandola e controllandola, dotandola di visibile effettività, usandola come tramite per convertire tutto lo stato-soggetto ad apparato di apparati che realizzavano le forme di esercizio della sovranità popolare. Ad essa la fase storica che viveva aveva assegnato il compito storico di realizzare lo stato sociale. Per assolverlo, la sovranità popolare si era immersa in un ordinamento quanto mai aperto a recepire le domande della democrazia.

XXI. Era insostenibile questo ordinamento per un sistema che riconosceva la libertà di iniziativa economica privata purché non si svolgesse in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e potesse essere indirizzata e coordinata a fini sociali, un

sistema che riconosceva il diritto alla proprietà privata assicurandone però la funzione sociale e l'accessibilità a tutti? Non lo era per quanti, dal gennaio al dicembre 1947, elaborarono nell'Assemblea costituente il testo della Costituzione, superando la frattura politica che, già nel febbraio di quell'anno, aveva separato i partiti del fronte antifascista, contrapponendoli frontalmente. Neanche nel corso delle due prime Legislature della Repubblica, quelle dell'ostruzionismo della maggioranza che bloccò il processo di attuazione costituzionale - pur interrotto dalle Leggi costituzionali ed ordinarie sulla Corte costituzionale, dalle leggi costituzionali recanti gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, e dalle norme di attuazione di detti Statuti, dalla legge sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali - il disegno generale dell'ordinamento costituzionale imperniato sulla sovranità popolare, anche se come ibernato, fu contestato quanto ad ispirazione e quanto a prospettiva. Il 'disgelo costituzionale' che seguì, alla fine degli anni '50, negli anni '60 ed inizi degli anni '70, con i governi di centro sinistra coincise esattamente con la costruzione dello stato sociale in Italia.

XXII. Ma con gli anni '70 inizia il declino di quella che fu chiamata (da E. I. Hobsbawm, *Age of Extremis. The Short Twentieth Century 1914-1991*, tr. it., Id., *Il secolo breve*, Milano, 1995, p. 316) l'età dell'oro' del 'capitalismo riformato' col New Deal roosveltiano, col Piano Beveridge in Inghilterra e le sue diverse ma convergenti realizzazioni in Europa. E si compie con la liberalizzazione dei capitali, determinata dalla sostituzione del sistema dei cambi fissi, stabilito dagli Accordi di Bretton Woods, con quello dei cambi flessibili, affidando 'al mercato il controllo del processo che fissava il prezzo delle monete l'una rispetto all'altra e rispetto all'oro' (G. Arrighi, *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*, London-New York, 1994, tr. it. Id., *Il lungo xx secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, 1999, p. 392). È del tutto evidente che la libertà di movimento dei capitali era il riconoscimento della loro liberazione dagli stati. È altrettanto evidente che, almeno allo stadio attuale dell'esperienza costituzionale e politica, solo negli ambiti statali è pensabile la sovranità popolare perché solo negli stati è esercitabile. Non ha altri spazi entro i quali è configurabile. Origina da una sottrazione duplice, al monarca prima e poi all'ordinamento giuridico, come si dice per non confessare che ad esercitarla, nascondendosi dietro questa espressione, era uno strato sociale, una classe, che usava l'ordinamento come produzione normativa e come coercizione per i propri interessi. Comunque è entro lo spazio ove la duplice sottrazione fu realizzata che si è, in qualche modo, configurata, mai compendosi integralmente. Si deve quindi dedurre che una volta conquistata la loro libertà di movimento, i capitali, liberandosi dal potere degli stati, si sono liberati dalla sovranità dei popoli degli stati, si sono liberati dalla democrazia, dai diritti umani, soprattutto da quelli sociali.

XXIII. Non è per caso che sia stato teorizzato (da Padoa-Schioppa, *Il Governo dell'economia*, Bologna, 1997, pp. 21 e ss.) che i governi debbano rispondere a due *constituencies*. A quello 'politica', termine che alluderebbe sostanzialmente alla sovranità popolare perché composta dai cittadini di un determinato stato, ed a quella economica, cioè al mercato, anzi, ai mercati mondiali che sottoporrebbero a plebisciti permanenti le politiche dei governi nazionali (e di quelle formazioni che li hanno integrati o sostituiti), in tal modo disciplinandole. Questa azione disciplinante sarebbe quanto mai evidente osservando i mercati finanziari e valutari, ove si determinano i prezzi del debito pubblico e delle valute. La duplice potestà non inganni. La duplicazione della potestà è il dimezzamento di quella popolare. Che da esclusiva ed assoluta che era, sarebbe divenuta condivisa e relativa. Ma è il rapporto di forza tra le due *constituencies* che la schiaccia. È impari, è tutto a favore della *constituency* mercato. La cui forza è innanzitutto esercitata senza tregua ed in un ambito di vastità coincidente con l'intero pianeta. A muoverla sono attori non identificabili personalmente se non in particolari circostanze, tendenzialmente introvabili come contribuenti, perché appartenenti a tutti gli stati del pianeta, e sempre in condizioni di 'uscire dal mercato' magari per rientrarvi nelle circostanze più favorevoli ai propri interessi, sostanzialmente incoercibili se non dal mercato. È impari il rapporto soprattutto perché, quanto a forza, rispetto a quelle disponibili alla base del territorio di uno stato e solo in occasioni determinate, elezioni, referendum, la *constituency* economica dispone invece di un'arma che può definirsi assoluta, la serrata

dei capitali, o la minaccia di tale serrata. E non c'è governo al mondo che non abbia, anzi non possa avere, nelle condizioni date, come obiettivo prioritario quello di ottenere e mantenere investimenti di capitali sul proprio territorio, appunto per garantire occupazione, crescita, capacità di competizione del proprio sistema economico. Ben si sa, d'altronde, che l'incentivo più efficace per gli investimenti è quello di garantirli, assicurando sicurezza da interferenze sull'attività delle imprese, infrastrutture adeguate, ordine pubblico, moderazione salariale, soprattutto redditività ai capitali investiti, favorendone la massima retribuzione e, quindi, riducendo al massimo la loro tassazione. Ma ridurre al massimo la tassazione, condizionare la potestà di imposizione fiscale degli stati, è lo stesso che espropriare lo stato dello strumento indispensabile per sostenere lo stato sociale. È questa forma di stato il destinatario dell'offensiva dei capitali. Rispondere alla *constituency* del mercato, comporta l'astensione dal rispondere alle domande sociali, alle domande della democrazia, alla forma di stato che la sovranità popolare aveva imposto provando a rendere lo stato apparato funzionale a se stessa. Un forma di stato che risultava essere insostenibile per un sistema che aveva duplicato le *constituencies*.

XXIV. Intanto la sovranità popolare perdeva la sua forma immediata e diretta di espressione, i partiti politici. Non perché fossero scomparsi dallo spazio politico ma perché in questo spazio avevano perduto la primazia che li aveva elevati ad emanazione privilegiata della sovranità popolare che si vide sottrarre la forma della sua organizzazione, la sola possibile e che potevano offrirle solo i partiti. Il declino di queste formazioni sociali era dovuto a non poche ragioni, tutte concomitanti. Tra le più rilevanti sembra che si debba annoverare innanzitutto quella della autoreferenzialità che aveva colpito il sistema dei partiti in Italia già negli anni '80. Autoreferenzialità determinata da una sorta di progressiva assimilazione della struttura dei partiti a quella dello stato-apparato, come se questo li avesse via via rimodellati a propria immagine, privandoli dei caratteri che ne identificavano la ragion d'essere di formazioni quanto mai aperte alle domande della società e capaci di interpretarle senza piegarle ad esigenze diverse rispetto a quelle corrispondenti alla ragion d'essere di un partito politico. E la sorte non fu benigna perché questa involuzione venne a coincidere con un evento di maggiore rilevanza che fu chiamato 'crisi delle ideologie'. Che non solo era determinata dagli effetti dell'ottantanove in Europa e nel mondo, ma che era quanto mai alimentata dalla cultura emergente il cui segno era diametralmente opposto al pensiero politico che aveva segnato la storia del XIX e del XX secolo. La cosiddetta 'crisi delle ideologie' si impattò su di una crisi di cultura politica tout court. Era emerso prepotente il 'pensiero unico' che aveva accomunato le varie formazioni politiche in una ideologia sola, quella stessa che risultava non solo compatibile ma direttamente corrispondente, addirittura impositiva, legittimante la preminenza della *constituency* del mercato. Ne derivò un'operazione di lobotomia culturale di massa, quella che si è andata poi realizzando nel ventennio a cavallo tra i due secoli, usando uno strumento solo, quello del revisionismo, ma a finalizzazione diversificata, a seconda della direzione specifica verso cui andava indirizzato. E ne abbiamo conosciuti in questi anni quattro versioni. Quella del revisionismo storico, progettata per agire sulla memoria collettiva, quella forgiata per influire sul profondo delle coscienze e che possiamo chiamare etico-culturale, quella politica predisposta per iniettare e diffondere il pensiero unico, infine quella destinata a 'riformare' lo stato sociale e che si denomina revisionismo (o ingegneria) istituzionale.

XXV. È di quest'ultima versione che conviene specificamente trattare, perché costituisce il precipitato delle altre, il loro concludente obiettivo politico. Già a partire dalla fine del primo decennio dalla entrata in vigore della Costituzione, era emersa nelle opere di qualche studioso di storia delle istituzioni una notevole insofferenza per il ruolo dei partiti politici e per quella che si riteneva fosse una forma di governo che deprimeva il ruolo del governo, lo indeboliva negandogli le condizioni di stabilità e quindi di efficienza. Questa tendenza andava acquisendo nuovi sostenitori specie in corrispondenza con l'adozione di indirizzi politici, da parte della maggioranze parlamentari e dei governi, aperti alle domande della democrazia, cioè alle riforme che avevano rilevanza economica e sociale connettendosi al riconoscimento effettivo dei diritti sociali ed alla estensione del sistema dei diritti civili. Che l'indirizzo politico centrista si fosse perpetuato per le prime due legislature e per metà della terza, che

l'indirizzo politico di centro sinistra fosse perseguito da tutte le legislature seguenti veniva semplicemente e disinvoltamente rimosso, volendone oscurare il significato e la portata.

XXVI. In dottrina, intanto, fuori d'Italia ma con ricadute immediate nel nostro Paese, andavano emergendo tendenze che pretendevano di riformulare niente meno che le forme di governo. Basandosi sui due possibili esiti delle elezioni generali politiche dei vari Paesi, si credette di poterne addirittura dedurre che si potesse ridefinire la democrazia come 'mediata' o come 'immediata' a seconda del tipo di prodotto che forniva l'elezione per l'organo (o gli organi) del Parlamento. 'Mediata' se il prodotto si fosse identificato con la determinazione della composizione dell'organo rappresentativo centrale. 'Immediata', se l'elezione avesse determinato contestualmente alla composizione politica del Parlamento la scelta del governo, o meglio, del partito o dei partiti che avrebbero formato il governo. (M. Duverger, *La Repubblica tradita*, tr. it., Milano, 1960, p.61 e ss.; Id., *Monarchie Républicaine*, Paris, 1974, p. 109 e ss.; Id., *Sistemi politici*, tr. it., Bari, 1978, p. 71, 140 e ss.) Che i due esiti delle elezioni scaturissero dalla conformazione dei sistemi politici non è che fosse ignorato. Ben si sapeva, e non si poteva disconoscere, che nelle democrazie cosiddette 'mediate' la scelta del governo sarebbe scaturita da un procedimento volto ad esaltare la funzione della rappresentanza politica derivata dalle elezioni, organizzata in gruppi corrispondenti a partiti politici, cui spettava la funzione di comporre la maggioranza parlamentare, sulla base delle scelte di indirizzo politico individuate come comuni da alcuni di tali gruppi e come tali assunte per la formazione di un governo cui demandarne la realizzazione in concorso con la stessa maggioranza parlamentare che si era costituita. Ben si sapeva che nei regimi presidenziali, invece, l'elezione diretta del capo dell'esecutivo era dovuta ad una normativa costituzionale corrispondente ad altra scelta di regime, quella della netta separazione tra il potere legislativo e quello esecutivo, netta perché voluta in ragione del timore del potere eccessivo della stessa rappresentanza (non si dimentichi che la guerra di indipendenza fu innanzitutto guerra alla rappresentanza parlamentare del Regno d'Inghilterra) che si voleva limitare, mediante la legittimazione popolare del capo del potere esecutivo. Ma tale dottrina, al di là delle motivazioni più o meno serie come quella sulla necessità di salvaguardare la volontà popolare dalle tecnocrazie che chi sa perché sarebbero state neutralizzate dall'eletto a capo dell'esecutivo, che le ha infatti esaltate oltre ogni dire proprio in Francia, badava direttamente all'effetto delle elezioni, all'investitura popolare del capo dell'esecutivo, che avvenisse autonomamente o contestualmente a quella della maggioranza parlamentare importava relativamente. L'espressione 'forma di governo' veniva intesa come inerente al solo governo, laddove la scienza del diritto costituzionale la aveva usata riferendola all'intero assetto degli organi costituzionali politici dello stato, ai loro rapporti ed alle loro competenze. Il significato complessivo di tale dottrina si rivelava in tutta l'evidenza dell'obiettivo, quello di elevare l'esecutivo, il governo, nella sola persona del suo massimo esponente, del suo capo, a organo preminente, dominante dell'assetto e della dinamica prescritta per gli organi supremi dello stato, sia quanto a derivazione, sia quanto a posizione, sia quanto a poteri (per una sua più arricchita formulazione ed in termini adeguati alla sua ricezione nella dottrina italiana cfr. T. E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, pp. 229 e ss.). Come non avvertire nelle parole usate che esprimevano tale dottrina, nella loro intonazione, le note del tamburo bonapartista?

XXVII. Ma non era quello di ... fondare un impero, in Francia o/e in Europa, il disegno sotteso alla costruzione di un regime che cospirasse a realizzarlo. Era altro e di natura opposta, il disegno. Si mirava a 'riformare' il regime politico delle democrazie che si erano affermate nel secondo dopoguerra, per provare ad inverare la sovranità popolare (sulla connessione tra sovranità popolare e regime politico v. S. Labriola, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1995, p. 52 e ss.). Così, esasperando al massimo e distorto completamente le componenti plebiscitarie nello stato contemporaneo, ci si ingegnava a sostituire la partecipazione con il plebiscito, la rappresentanza con l'investitura, l'inclusione (delle domande della democrazia nell'agenda dei governi) con l'amputazione di tutte quelle che risultavano insostenibili per la perpetuazione del sistema economico, quello capitalistico, beninteso e impedivano la 'governabilità'

delle società economicamente avanzate. Era questo il disegno sotteso alla dottrina del governo forte, stabile, preminente rispetto all'assemblea dei rappresentanti delle troppe domande della democrazia, ed era un disegno che proprio nell'esaltare il ruolo istituzionale di un organo quanto mai esponenziale del potere monocratico, mirava contemporaneamente a 'riformare' la rappresentanza rattrappendola, irrigidendone la capacità percettiva e contraendone la valenza estensiva, riducendola ad appendice subalterna del capo dell'esecutivo e perciò mistificandone la natura e il ruolo. Non era infatti quella della riduzione delle domande della democrazia per via istituzionale la prescrizione della Trilaterale, (M. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, 1975) all'indomani della 'liberazione' dei capitali dalla sovranità degli stati, dalla democrazia, dalla sovranità popolare operata con la 'riforma' degli accordi di Bretton Woods?

Ebbene, questo disegno si è realizzato. Si è realizzato con l'ordinamento *multilevel* che si è andato formando per assicurare una *governance* al mondo globale. Solo una *governance*, certo, cioè qualcosa di molto, molto meno, ed anche di molto diverso di un governo, perché si identifica con una funzione miseramente subalterna all'esistente, di per se impossibilitata, per incapacità e per vocazione, a programmare, a indirizzare, a dirigere. La realizzazione di questo disegno ha comportato un effetto catastrofico per la sovranità popolare (per una mirabile ricostruzione della regressione che con la realizzazione di questo disegno ha subito la civiltà del diritto cfr. F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, 2000), quello di averla separata dagli stati, cioè dallo strumento principe che aveva cercato di volgere ai suoi fini, sapendo che solo facendone una sua emanazione (nel significato datone da Rousseau, *op. cit.* II, cap. II) anzi l'emanazione per eccellenza avrebbe potuto inverare se stessa nella società, nei rapporti intersoggettivi, nella concretezza della vita umana di ogni giorno. Ebbene, questo strumento, nel subire l'espropriazione della potestà sui capitali veniva attratto nella sfera delle pari ed omologhe soggettività, cioè nell'ambito dei titolari del potere che da sempre aveva esercitato, quello di stipulare trattati. Si era riappropriato della sovranità che era ritornata ad essere statale pagando solo un prezzo non da nulla, ma quanto mai necessario per esercitare quel potere che, a sua volta, sottraeva al titolare voluto dalle Costituzioni della democrazia sociale. Questa sottrazione-riappropriazione era stata possibile non soltanto a causa dell'articolazione pluralistica del titolare voluto dalle Costituzioni e delle divisioni interne che lo caratterizzavano. Si era aggiunto un altro fattore di neutralizzazione dell'entità costitutiva della base degli ordinamenti statali. La parte più avanzata di tale base, quella cui la sovranità popolare prometteva e provava ad offrire il riconoscimento e la soddisfazione dei bisogni aveva perduto forza a causa della trasformazione dei processi produttivi di merci e di servizi. La delocalizzazione di detti processi la aveva disarmata. Si dimostrava vera la tesi rousseuiana che la sovranità è indivisibile. Non soltanto all'interno dello stato la sovranità popolare lo deve essere, lo dovrà essere.

XXVIII. L'enunciato normativo dell'articolo 1 della Costituzione italiana dispiegherà la sua piena e sicura efficacia quando sarà assunto come fondamento dell'ordinamento del mondo globale, nell'articolazione che assumerà, nelle emanazioni che produrrà.

Nota. La bibliografia sulla sovranità è sterminata, e, per di più, si connette a tutti i temi del diritto costituzionale e della scienza politica. È perciò che, nel testo, ho limitato il riferimento ai soli Autori strettamente ed immediatamente coinvolti nel discorso che ho provato a svolgere, ed ho solo alluso a non poche dottrine. Ne chiedo scusa.

\* Testo destinato alla pubblicazione in "*Valori e principi del regime repubblicano*", I. *Sovranità e democrazia*, a cura e per la Direzione scientifica di Silvano Labriola, edito da Laterza e dalla

Fondazione della Camera dei deputati, Roma-Bari, 2006.