

UN'INTRODUZIONE DA LEGGERE

SOMMARIO: 1. Diritto: ma che cos'è? – 1.1. Definizioni. – 1.2. Pluralità degli ordinamenti. – 1.3. Norme sociali e norme giuridiche. – 1.4. “Diritto” e punti di vista. – 2. Oggetto e funzione del diritto pubblico. – 3. Come si usa questo manuale. – 4. Come si studia il diritto pubblico.

1. DIRITTO: MA CHE COS'È?

1.1. Definizioni

Se si chiede ad un medico che cosa sia la “vita”, o la “salute”, è probabile che esiti molto a rispondere, che divaghi o si rifugi in una definizione “tecnica”, assai poco impegnativa. Così accade se si chiede ad un giurista cosa sia il “diritto”. Il diritto è ciò di cui il giurista vive, con cui opera quotidianamente, di cui è un tecnico più o meno eccellente e più o meno specialista: ma è assai probabile che non si sia mai interrogato sulla sua essenza, non ne abbia mai cercato una definizione appagante.

Per operare ogni giorno, il medico, come il giurista, si può accontentare di definizioni minime dell'oggetto della sua professione: il problema di indagare ulteriormente è lasciato ad altri. Il giurista lo delega alla *Filosofia del diritto* e procede tranquillamente con le sue definizioni “minimaliste”. Inizierebbe osservando che il termine “diritto” viene impiegato, nel linguaggio tecnico dei giuristi, in almeno due significati diversi: in senso *soggettivo*, esso indica una *pretesa* (in questo senso si dice usualmente “io ho il diritto di ...”, oppure “è un mio diritto!”); invece, in senso *oggettivo*, “diritto” indica *un insieme di norme giuridiche*, ossia un *ordinamento giuridico* (in questo senso si parla comunemente di “diritto civile” o di “diritto tedesco”). Naturalmente, tra i due significati vi è una forte interdipendenza: non ha senso che io pronunci la fatidica frase “è mio diritto”, usando “diritto” in senso soggettivo, se non ho in mente che quella mia *pretesa* trova riscontro in qualche *norma giuridica* che me la riconosca e mi dia gli strumenti per tutelarla. E, d'altra parte, è fuori dalla nostra immaginazione un “diritto”, nel senso di un ordinamento giuridico, che non abbia come suo principale scopo assegnare i “diritti”, in senso soggettivo, e apprestare gli strumenti per la loro tutela.

1.2. Pluralità degli ordinamenti

Definire il “diritto” (in senso oggettivo) come un insieme di *norme giuridiche* non risolve affatto il problema, ma lo sposta sulla definizione di “norma giuridica”. Noi siamo immersi in un discreto numero di “insiemi di norme”, ossia di “ordinamenti”:

lo siamo come cittadini europei, cittadini italiani, residenti in una certa Regione e in un certo Comune, fedeli di una qualche religione, soci di un certo circolo, appartenenti ad una società sportiva o ad un club di tifosi, iscritti ad un partito o ad un sindacato, componenti di una famiglia e, sebbene forse inconsapevoli, membri di un gruppo di amici o di conoscenti, anch'essi, come tutte le realtà appena citate, organizzati secondo un "codice" di regole di comportamento più o meno esplicite. Il diritto è lo strumento con cui la vita sociale si organizza al livello più embrionale come a quello più elevato.

Ogni nostro comportamento può essere giudicato secondo le regole di ciascun ordinamento, e non è detto che le regole siano compatibili e i giudizi coincidenti. Prendiamo il caso di Anna, che decide di andare a vivere con il suo ragazzo. La sua scelta – se è maggiorenne – è indifferente per lo Stato, che le riconosce la libertà di decidere e, anzi, le garantisce gli strumenti per difenderla: Anna si appresta a dare luogo ad una "famiglia di fatto" che, nel nostro ordinamento, non solo è lecita, ma è anche non priva di garanzie giuridiche. Ma per la sua famiglia no: per la famiglia, la scelta di Anna è inaccettabile ed è senz'altro condannata. Così anche per il circolo parrocchiale che Anna frequenta: anzi, questo suo comportamento le costa caro, la perdita del suo lavoro, come insegnante in una scuola materna cattolica. Per il Comune il comportamento di Anna non solo è lecito, ma, dando inizio ad un nuovo nucleo familiare, può essere il presupposto per concedere gli aiuti finanziari previsti in un apposito programma sociale di sostegno delle "giovani famiglie" a basso reddito. Le amiche invece "rompono" i rapporti, perché Anna ha compiuto questo passo senza consultarle (e lo ha fatto perché sa che il suo ragazzo non è "gradito"). Nella sua società di pallavolo invece sono tutti felici, perché il ragazzo gioca in serie "A", ecc.

Come si vede, la povera Anna si trova nei pasticci, perché la sua decisione fa scattare divieti, obblighi, premi, sanzioni ispirati da valutazioni diverse compiute da ognuno dei "suoi" ordinamenti. Con quali conseguenze? Il discorso delle conseguenze è interessante e consente di fare qualche passo avanti.

L'ordinamento familiare contiene una norma, ossia una regola di comportamento, che Anna ha violato, e che può suonare più o meno così: "da questa casa le ragazze se ne escono solo con regolare matrimonio". Ma la violazione di questa regola che cosa può comportare? La sanzione massima è l'espulsione: "vattene da questa casa!". Non diversamente reagiranno il circolo parrocchiale, la chiesa, la scuola, le amiche e le amiche della mamma: solo di espulsione (di "radiazione" o di "scomunica", che poi sono la stessa cosa) si può trattare. Questa è la sanzione massima che possono minacciare gli ordinamenti di cui Anna fa parte: tutti, salvo uno, lo Stato.

In altri tempi non avremmo ragionato così. La Chiesa cattolica, per dirne una, non limitava le sue sanzioni alla scomunica, come streghe e eretici ben sanno: il fuoco era la via dell'espiazione e della purificazione. Anche le famiglie avevano ben altri poteri di correzione nei confronti dei figli snaturati. E non ragioneremmo così neppure oggi, se vivessimo in altre parti del mondo, per esempio dove la legge coranica è legge penale. Il che significa che i fenomeni giuridici, ciò che noi chiamiamo "diritto", sono qualcosa di fortemente legato alle coordinate geografiche e storiche. Nelle nostre coordinate, il diritto dello Stato si è differenziato dagli altri ordinamenti giuridici ed ha ottenuto un risultato formidabile: il monopolio della forza coercitiva. Il nostro ordinamento statuale riconosce e garantisce le "formazioni sociali", ossia gli altri ordi-

namenti che si formano nella società: ma solo il diritto statale può prevedere, come sanzione alla propria violazione, l'uso della coercizione fisica, cioè l'arresto e il carcere; chiunque altro intendesse imporre con la forza il rispetto delle proprie regole compirebbe un reato, cioè una violazione del diritto dello Stato, con conseguente sanzione coercitiva.

1.3. *Norme sociali e norme giuridiche*

Tutte le definizioni sono convenzionali, tanto più lo sono quelle di "diritto". Oggi, il giurista a cui chiedessimo di definirci il "diritto" non esiterebbe a dirci che ciò che chiamiamo "diritto" è l'insieme delle regole poste dallo Stato, e fornite quindi della "sua" sanzione, la coercizione. A ciò corrisponde la stragrande parte della sua esperienza professionale. Ed in effetti le materie giuridiche che si studiano all'Università, salvo quelle storiche o filosofiche, sono tutte attinenti a sottoinsiemi di norme poste dallo Stato (diritto civile, penale, amministrativo, processuale, commerciale, ecc.) o da soggetti in qualche modo derivati dallo Stato (il diritto internazionale e quello comunitario, da un lato, e il diritto regionale, dall'altro): l'unica eccezione è forse il *Diritto canonico*, che studia l'insieme delle regole poste dalla Chiesa cattolica. Il "diritto" posto dalle altre istituzioni sociali, dalla famiglia alle associazioni, dai partiti alle società, non ci appare fatto di "norme giuridiche", se non laddove sia il diritto dello Stato a richiamarlo e riconoscerlo come "diritto" da applicare (per esempio, i rinvii che gli artt. 2363 ss. cod. civ. fanno allo statuto della società). Esse sembrano piuttosto *norme sociali*, che saranno sì anch'esse sanzionate, ma con sanzioni, appunto, sociali, che culminano con l'espulsione dal gruppo e non possono andare oltre.

La percezione comune è questa: da un lato, sta il diritto "vero", quello dello Stato (o derivato dallo Stato), fatto di "vere" norme giuridiche, il cui rispetto è garantito dal ricorso alla "forza pubblica"; dall'altro, stanno i fenomeni pre- o paragiuridici, costituiti da norme non propriamente giuridiche, ma sociali, come squisitamente sociali sono le reazioni che si producono quando siano violate. Se uno non cede il passo ad una signora, non viene prelevato dai carabinieri e sbattuto in carcere: al massimo farà la figura del cafone e verrà ignorato dalla "società". Ai tempi di Balzac essere esclusi dalla "società" significava la morte civile, e forse anche il tracollo economico. Oggi non significa molto: la reazione sociale è fiacca e nessuno più considera "giuridiche" le regole di *bon ton*. Infatti, chi cede più il passo alle signore?

Ma naturalmente, se ogni concetto di diritto è legato alle coordinate storiche e geografiche, lo è anche il *nostro* concetto di diritto, imperniato sullo Stato. È un concetto caduco, destinato ad essere superato: e già oggi i segni della decadenza sono evidenti, di fronte all'integrazione europea, da un lato, e, dall'altro, di fronte ad un processo di globalizzazione dei mercati e delle comunicazioni che sta mostrando tutti i limiti di una regolazione "giuridica" legata agli Stati. Il bombardamento dell'Iraq in nome della lotta contro i "terroristi" è forse una sanzione per la violazione di una regola giuridica? E se sì, una regola giuridica di quale diritto? I segni di una trasformazione della nostra stessa esperienza del diritto non sono pochi e appaiono in fenomeni di grande importanza. Perciò, a questi nuovi fenomeni si accennerà spesso nel corso di questo manuale: ciò non toglie però che esso resterà nell'alveo della tradizione

nel considerare come “diritto” solo quelle regole per la cui violazione si possa adire un giudice e invocare una sanzione.

1.4. “Diritto” e punti di vista

Il termine “diritto”, oltre a indicare cose diverse se usato in senso “soggettivo” o in senso “oggettivo”, indica una cosa ancora diversa se usato per designare una “materia” di studio. Qui si sta introducendo un manuale di “diritto” pubblico, inteso certo non come “pretesa”, né come “insieme di norme”, ma come disciplina di studio: altrettanto si fa nei libri di diritto penale, civile, o di “diritto” romano.

Anche questo uso del termine “diritto” è lecito e tecnicamente corretto, ed anch'esso ha relazioni strette con la nozione di “diritto” in senso oggettivo. Chi insegna, per esempio, diritto penale o diritto commerciale ha come riferimento un insieme di regole di comportamento poste dallo Stato e “garantite” da sanzione. Ma per lui il diritto penale è molto di più, perché comprende un “sistema” di lettura di quelle regole: queste vengono esaminate, interpretate, legate l'una all'altra da rapporti di coerenza e di mutua interdipendenza; vengono scoperti principi comuni che le saldano insieme, attorno a determinati interessi o valori di cui ognuna di esse è espressione ed attuazione; e questi principi comuni a loro volta si saldano con altri principi e possono suggerire l'esistenza di altre regole che, magari, il legislatore non ha mai scritto, ma non sono che la logica espansione del principio stesso. Insomma il diritto è assai di più dell'insieme delle regole che lo Stato ha posto, perché è anche l'insieme delle interpretazioni che di esse hanno dato i giudici chiamati ad applicarle nei casi specifici (la c.d. “**giurisprudenza**”) e gli studiosi che si sono sforzati di ricreare attorno ad esse un sistema coerente (la c.d. “**dottrina**”). E tutto ciò è altrettanto “diritto” di quanto lo siano le regole poste dallo Stato; e bene lo sa anche il nostro giurista pratico, a cui abbiamo richiesto all'inizio che cosa significhi la parola “diritto”: mai si avventurerebbe ad invocare l'applicazione di una norma giuridica senza prima guardare a come essa sia stata in precedenza interpretata da dottrina e giurisprudenza.

In fondo, il “diritto” inteso come materia non è cosa troppo diversa dal “diritto” inteso come insieme di regole. Tutto infatti gira attorno all'esigenza di elaborare una norma che regoli un certo comportamento: semplicemente si constata che per assolvere a questo compito non basta “leggere” ciò che il legislatore ha scritto, ma bisogna compiere operazioni assai più complesse. Ma se noi chiedessimo cos'è il “diritto”, mettiamo, ad un sociologo – non ad un sociologo generico, ma proprio ad un cultore della *Sociologia del diritto* – rischieremmo di ricevere una risposta spiazzante. Ci potrebbe dire che, *dal suo punto di vista*, il “diritto” non è che una delle possibili tecniche di controllo sociale, attraverso le quali un certo soggetto (che potrebbe essere l'apparato politico che governa, ma anche – perché no? – quella inquietante casta sacerdotale che sono i giuristi) cerca di condizionare e guidare i comportamenti degli individui, risolvendo i conflitti che sorgono tra essi. Per lui quello che si svolge nelle Facoltà giuridiche potrebbe non essere altro che una lunga e difficile pratica di iniziazione, attraverso la quale nuovi “sacerdoti” vengono addestrati a perpetuare un linguaggio criptico e un po' magico a cui però, in certi posti o in certe fasi storiche,

gli individui sono disposti a prestare fede; e potrebbe aggiungere che, da questo punto di vista, il “diritto” sta dando segni di cedere il passo, almeno in certi settori, ad altri strumenti di controllo sociale, come la pubblicità commerciale.

Se poi noi ci rivolgessimo ad un filosofo – anche qui, non ad uno “generico”, ma proprio ad uno studioso di *Filosofia del diritto* – potremmo ricevere risposte non meno spaesanti. Potremmo sentirci dire che il diritto è un sistema di segni e come tale va analizzato; oppure che è espressione di una legge naturale, dalla quale il legislatore non è libero di discostarsi; oppure che è il comando del sovrano o un insieme di enunciati deontici e così via. Non c’è nulla di strano: le definizioni non sono “vere”, ma servono e vanno apprezzate per la loro utilità. Come strumenti, non sono apprezzabili se non in vista di un fine: quindi, per ogni fine c’è almeno una definizione utile, “giusta”.

E così siamo ritornati al punto di partenza. Per i fini del giurista pratico, la definizione del diritto come insieme di regole va più che bene: le idee che del diritto gli prospettano sociologi e filosofi gli sembreranno troppo astratte per essere utili, semplici schizzi, immagini stereotipate troppo lontane dalla sua esperienza, semplificazioni eccessive di una realtà della cui complessità egli è ben conscio. Il suo problema sarà anzi ancora più concreto: non già chiedersi cosa sia il diritto in astratto, ma quale sia il diritto da applicare ad un problema specifico e concreto. Qual è il diritto – cioè l’insieme di regole – applicabili ad *internet*, per esempio? È questa la ragione che porta chi inizia il corso di un qualsiasi “diritto” (inteso come materia) a dichiarare innanzitutto quali sono le “fonti” delle regole che quella specifica materia disciplinano. Poi, ogni tanto, il lavoro del pratico inciampa in qualcosa di non classificabile, come un codice di autoregolamentazione di qualche corporazione professionale (i giornalisti, per esempio, o i *provider* di *internet*), una regola contrattuale applicabile al commercio internazionale, elaborata da qualche autorevole organismo privato, o un corpo di regole mai scritte sulla cui base una corte internazionale pretende di giudicare i misfatti del dittatore di turno. E allora gli sorge immediatamente la domanda: questo è diritto?

2. OGGETTO E FUNZIONE DEL DIRITTO PUBBLICO

Premesso che tutto (o quasi) il diritto che si insegna nelle Università è diritto dello (o derivante dallo) Stato, una grande divisione viene tracciata tra due famiglie di “diritti”, ossia tra due sottoinsiemi di norme: il *diritto pubblico* e il *diritto privato*. La differenza è indicata in ciò: mentre nel *diritto pubblico* si tratta, oltre che dell’organizzazione dei pubblici poteri, dei rapporti tra l’*autorità pubblica* ed i *privati* – rapporti dominati dalla prevalenza dell’interesse pubblico su quello privato –, nel *diritto privato* si tratta dei rapporti tra soggetti *privati*, che stanno in posizione di *parità*. È una classificazione tradizionale che fa acqua da tutte le parti, ma non produce danni, perché serve solo come indicazione di massima per orientarsi tra le materie di insegnamento.

Dal ceppo del *diritto privato* derivano il *diritto civile*, il *diritto commerciale*, il *diritto del lavoro*, il *diritto industriale*, il *diritto di famiglia*, ecc. Dal ceppo del *diritto pubblico* derivano invece il *diritto costituzionale*, il *diritto amministrativo*, il *diritto ecclesiastico*, il *diritto tributario*, il *diritto penale*, ecc.

L'oggetto specifico dell'insegnamento del diritto pubblico è costituito essenzialmente dai principi del diritto costituzionale e del diritto amministrativo. Può essere diviso in sei argomenti:

- l'*organizzazione costituzionale* dello Stato, ossia i rapporti tra gli organi costituzionali (il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, ecc.: la c.d. *forma di governo*) e quelli tra l'apparato dello Stato e il popolo (la c.d. *forma di stato*);
- l'*organizzazione della pubblica amministrazione*, sia a livello statale che regionale e degli enti locali;
- le *fonti del diritto*, ossia i meccanismi con cui si producono le norme giuridiche nell'ordinamento italiano;
- i *provvedimenti amministrativi*, ossia gli atti di applicazione delle leggi da parte della pubblica amministrazione;
- le *libertà* e i *diritti costituzionali*;
- la *organizzazione della giustizia* e, in particolare, il funzionamento della *giustizia costituzionale*.

Su questi argomenti si impernia anche questo manuale.

3. COME SI USA QUESTO MANUALE

Questo manuale ha alcune caratteristiche pensate per facilitare lo studio.

Innanzitutto è diviso in due percorsi. La ragione di questa scelta è duplice. La prima è che bisogna dare un ordine coerente all'esposizione degli argomenti, cosa non sempre facile. I problemi sono sempre connessi e intrecciano questioni e prospettive diverse. Tuttavia è necessario che gli argomenti seguano un filo logico. In genere, nel diritto pubblico, questo filo ha due possibili capi: da una parte, può iniziare dall'esposizione dei principi dell'organizzazione dei poteri pubblici, dell'organizzazione dello Stato e, in particolare, del sistema di governo italiano; dall'altra, può invece iniziare dal concetto di diritto, dai modi in cui si formano le norme giuridiche, le fonti del diritto, ecc. La scelta dipende dalle inclinazioni del docente. La seconda ragione è facilitare questa scelta, staccando nettamente i due percorsi; il docente può tranquillamente iniziare da un capo o dall'altro, ossia dal primo o dal secondo percorso.

La seconda caratteristica è di metodo. Come regola di massima, ogni argomento inizia con le *definizioni*. Le definizioni sono fondamentali nello studio del diritto, anche perché esiste una terminologia tecnica abbastanza precisa (e spesso di origine remota), l'utilizzazione della quale semplifica il discorso tra tecnici: non è soltanto una questione di gergo professionale, ma è l'apparato concettuale che viene evocato dal termine giuridico. I termini che vengono definiti sono scritti in **grassetto**, e l'indice in fondo al volume ne facilita il reperimento.

Si è scelto poi di staccare il testo essenziale del manuale dalle numerose "finestre", che servono a scopi diversi: a raccontare la "storia" da cui origina una regola o un **istituto** (che, nel linguaggio giuridico, indica il complesso di norme che disciplinano lo stesso fenomeno sociale); a portare dati statistici o quadri sinottici; a raccontare casi. I casi servono a capire il significato e il modo di funzionare delle regole descritte nel

testo; servono a stimolare il “senso giuridico” dello studente, cioè la sua capacità di affrontare il diritto come tecnica di soluzione dei problemi; servono anche a rendere lo studio meno noioso e meno astratto dall’esperienza.

Le “finestre” sono spesso corredate dall’indicazione di siti internet: è un incoraggiamento ad usare internet come strumento di lavoro ordinario; ma ci ha anche consentito di evitare di appesantire il testo con parti di documentazione che ormai si possono trovare nella rete.

Un manuale ha sempre il difetto di rendere lineare, con un inizio e una fine, una serie di temi che sono fortemente collegati e intersecati. È inevitabile che la linearità appiattisca e faccia perdere i continui riferimenti che un argomento ha con gli altri: si è ovviato con due stratagemmi.

Il primo e più banale è il richiamo, fatto con sistematicità proprio per ridurre le ripetizioni: il segnale “→ P., §” indica i rinvii ad altri punti del manuale in cui l’argomento è approfondito, mostrando la “parte” (I o II) e il §. Poi ci sono i “bottoni”: essi sono relativamente pochi e indicano i “fili rossi”, quei temi, quei principi che riemergono di continuo in un corso di diritto pubblico. I “bottoni” indicano questi “fili rossi”:

✓ “FILI ROSSI”

- ❶ legittimazione tecnica e legittimazione politica
- ❷ unità e pluralismo
- ❸ integrazione europea
- ❹ globalizzazione
- ❺ Stato e mercato
- ❻ maggioranza e minoranze
- ❼ riforma del “Titolo V”
- ❽ confusione tra i diversi significati di “Costituzione” (regola e regolarità)
- ❾ norma di principio e norma di dettaglio
- ❿ disposizione e norma
- ⓫ effetto diretto delle norme

Sono solo pochi “fili”, nulla più che un suggerimento o un esempio. Infatti, l’individuazione e l’evidenziazione dei “fili rossi” che collegano le varie parti del programma è forse il compito principale, il più difficile ma anche il più “creativo”, che deve affrontare lo studente nel corso di una preparazione intelligente dell’esame.

4. COME SI STUDIA IL DIRITTO PUBBLICO

Un primo suggerimento può servire per studiare anche qualsiasi altra materia giuridica “positiva”. Questo parte da una premessa: il diritto è una raffinata tecnica plurimillenaria di soluzione di conflitti sociali (eccone un’ennesima definizione, dunque); non c’è nulla nel diritto che non sia servito a risolvere un problema concreto. La conseguenza è che bisogna studiare il diritto ponendosi sistematicamente questa domanda: a che servono la regola, il principio, l’eccezione o l’istituto che ho di fronte? Pur-

troppo le risposte ai problemi negli anni e nei secoli si sono sedimentate, e i manuali di diritto le espongono, per lo più, senza ricordare perché e da cosa siano sorte; i manuali raccolgono risposte a domande non formulate e incoraggiano a studiarle come dogmi. Niente di più fuorviante e di meno produttivo, ovviamente.

La regola di studiare chiedendosi sempre a che serva o, come si dice in gergo, quale sia la *ratio* della norma oggetto degli sforzi di apprendimento, vale ovviamente anche per il diritto pubblico. Si tratta di una materia giovane, soprattutto se confrontata con il diritto civile o il diritto penale: giovane perché, come poi si vedrà meglio, l'organizzazione giuridica dello Stato e le costituzioni sono un fenomeno relativamente recente. Per cogliere la *ratio*, per esempio, dei meccanismi costituzionali non è necessario risalire ad esperienze lontane da noi: in fondo, le prime pagine di un buon quotidiano nazionale sono uno dei migliori testi di studio; non tanto per le soluzioni che in esse si prospettano – perché politici e giornalisti politici vivono per lo più in uno stato di accentuata ignoranza giuridica e di insensibilità istituzionale –, ma per i casi che si propongono. I quotidiani sono perciò un ottimo “quaderno di esercizi” per chi studia le materie pubblicistiche: il dibattito parlamentare sulla “finanziaria”, l'interrogazione sull'espansione della zona di intervento della NATO, le vicende drammatiche di un padre che vuole mettere fine alla “vita” vegetale della figlia in coma irreversibile, il magistrato che inizia un'azione penale contro l'amministrazione pubblica, il problema dell'uso delle testimonianze dei pentiti che poi si ripentono, l'“esternazione” del Presidente della Repubblica, la questione del “conflitto di interessi”, i parlamentari che dicono peste e corna dei propri avversari in televisione e poi eroicamente si nascondono dietro all'immunità, e l'elenco potrebbe non finire mai. Un'avvertenza perciò: studiare diritto pubblico senza leggere i giornali (non si parla certo di quelli sportivi!) è come studiare anatomia senza mai aver visto un corpo umano. Più che difficile, è inutile!

Una delle cose più difficili è imparare a studiare: dato che assai spesso non lo si impara nelle scuole, bisogna impararlo all'Università. Per di più, bisogna impararlo da soli. Non ci sono metodologie univocamente “giuste”, perché ogni testa è diversa dall'altra; ma vi sono metodologie sicuramente sbagliate. Sbagliato è sicuramente ripetere e ancora ripetere il “libro”, facendo svariate volte lo stesso lavoro; sbagliato è cercare di imparare pagine e pagine a memoria; sbagliato è arrivare all'esame senza aver mai “testato” la propria preparazione esponendo ad alta voce. Conviene perciò differenziare il lavoro: una prima lettura complessiva, per capire l'estensione della materia, la sua suddivisione, i punti centrali; una seconda lettura “attiva”, cioè sottolineando, evidenziando le definizioni, scrivendo schemi, diagrammi, ecc. Mai riassunti però, perché il riassunto, fatto da chi – per definizione – non conosce ancora la materia, è un vero e proprio autogol. Si tratta invece di tracciare su un foglio lo schema di ripartizione di un argomento o il diagramma dei diversi procedimenti previsti per ottenere un risultato (alcuni esempi sono contenuti in questo manuale: lo schema delle riserve di legge, il diagramma del procedimento legislativo, ecc.), scrivendo le definizioni, evidenziando le ipotesi, le eccezioni, ecc.

Mentre la prima lettura è “passiva” – il che non equivale però “a cervello spento”! –, la seconda è “attiva”, perché consiste in un lavoro di rielaborazione, nella trasformazione del testo scritto in immagini di sintesi. Il terzo lavoro deve essere ancora diverso: si tratta di “ripetere” ad alta voce. Questa è una verifica indispensabile, per vede-

re se le nozioni che si ritiene di aver appreso sono effettivamente chiare e chiaramente esponibili. Senza questa terza fase, è all'esame che si prova per la prima volta ad esporre un argomento, trovandosi nella stessa situazione di chi, svegliandosi la mattina, racconta il sogno appena fatto: tutto sembrava chiaro, eppure ...

Altro errore, diffusissimo, è ripetere con il libro aperto davanti. Perché in questo modo si cerca, inconsapevolmente, di apprendere a memoria la struttura del discorso usato dall'autore del manuale, invece di elaborare e saggiare la propria struttura narrativa. Il risultato è visibile: quando, alla prima domanda all'esame, il candidato esordisce con un "come abbiamo appena visto", è chiaro che sta ripetendo ciò che sta scritto nel libro. Uno sforzo del tutto inutile – si usa la memoria per immagazzinare cose che non servono – e negativo, perché impedisce di affrontare la risposta ad una domanda senza partire dall'inizio del racconto memorizzato. Bisogna usare meno la memoria, riservandola a definizioni e nozioni di base, più la capacità di ragionare, di collegare le cose, di risalire ai principi e di applicarli agli esempi. Questo è l'obiettivo dello studio del diritto.

Chiunque, quando inizia a scrivere un libro, specie un manuale per studenti del primo anno, si propone di essere chiaro e facilmente comprensibile. Ma, siccome quasi mai ci si riesce, chi, studiando questo volume, incontrasse difficoltà o imprecisioni, può inviarci le sue osservazioni o le sue richieste di spiegazione. Vi è un sito internet in cui si trova una rubrica FAQ (*frequently asked questions*) con le risposte alle richieste più frequenti e l'indirizzo e-mail per inviare le richieste di spiegazioni più approfondite. Cercheremo di rispondere a tutti, anche direttamente, nel limite dell'umanità possibile!

Nel sito si potranno trovare inoltre materiali utili alla preparazione dell'esame, schemi e persino lezioni registrate, i test di valutazione, suddivisi capitolo per capitolo, gli aggiornamenti del testo resi necessari da modifiche costituzionali o legislative. Per accedere bisogna iscriversi, e l'iscrizione è "controllata" nel senso che possono farla solo coloro che hanno acquistato una copia originale del manuale, non la solita fotocopia abusiva. È una via "premiale" (il "premio" è costituito dai servizi aggiuntivi), anziché puramente (e inutilmente) repressiva, per concorrere alla lotta per la legalità: vendere e acquistare copie "pirata" è illegale anche quando si tratta di libri!

L'indirizzo è:

<http://www.diritto-manuali.com>

INTERNET Nel testo vengono citate alcune leggi e numerose sentenze della Corte costituzionale o di altri giudici. Spesso le citazioni sono corredate dal *link* per consentire di recuperare rapidamente i testi (talvolta i testi, quelli più difficili da ritrovare, sono riprodotti nel sito stesso del manuale). Tuttavia, anche quando il *link* è stato tralasciato, tutte le sentenze della Corte costituzionale si possono ritrovare in www.giurcost.org, ma anche nel sito istituzionale della Corte (www.cortecostituzionale.it), dove si trovano anche gli atti di promovimento dei giudici. Tutte le leggi più recenti sono nel sito www.camera.it: negli ultimi anni è stato realizzato un sistema "non ufficiale" delle leggi, nel testo aggiornato: www.normattiva.it. Il dibattito tra costituzionalisti sui temi di attualità lo si può seguire su alcuni siti specializzati, tra i quali si segnalano in particolare www.forumcostituzionale.it, www.associazionedeicostituzionalisti.it, www.federalismi.it, www.constituzionalismo.it, www.confrontocostituzionali.it, www.lacostituzione.info.

Abituarsi a consultare direttamente le fonti e ad usare a tal fine le tecnologie telematiche è il miglior consiglio "metodologico" che si possa dare a chi si accosti agli studi di diritto. Il diritto è una materia viva: non riducetelo all'elenco del telefono!

PERCORSO I
ORGANIZZAZIONE
DEI POTERI PUBBLICI

I. LO STATO: POLITICA E DIRITTO

SOMMARIO: 1. Il potere politico. – 1.1. Definizioni. – 1.2. La legittimazione. – 2. Lo Stato. – 2.1. Definizione. – 2.2. La nascita dello Stato moderno. – 2.3. Sovranità. – 2.4. Nuove tendenze della sovranità. – 2.5. Sovranità e organizzazione internazionale. – 2.6. Territorio. – 2.7. Cittadinanza. – 2.8. La cittadinanza dell'Unione europea. – 2.9. Lo Stato come apparato. – 2.9.1. L'apparato burocratico. – 2.9.2. Lo Stato come persona giuridica. – 2.9.3. Gli enti pubblici. – 2.9.4. La potestà pubblica. – 2.9.5. Uffici ed organi. – 2.9.6. Organi costituzionali.

1. IL POTERE POLITICO

1.1. *Definizioni*

Il *diritto pubblico* si occupa del potere.

In qualsiasi gruppo di individui capita spesso che alcuni riescano a far prevalere le loro preferenze e quindi la loro volontà, anche quando gli altri abbiano opzioni differenti. In situazioni come queste si dice che essi esercitano un **potere sociale**, che è *la capacità di influenzare il comportamento di altri individui*.

Ciò che distingue un tipo di potere sociale dall'altro è il *mezzo* attraverso cui si esercita questa azione di influenza sul comportamento altrui. A seconda del tipo di mezzo impiegato sono stati distinti tre tipi diversi di potere sociale: il *potere economico*, il *potere ideologico*, il *potere politico*. Il primo è quello che si avvale del possesso di certi beni, necessari o percepiti come tali in una situazione di scarsità, per indurre coloro che non li posseggono a seguire una determinata condotta. L'esempio più immediato è offerto dal proprietario che, grazie alla disponibilità esclusiva di un bene produttivo (la terra o la fabbrica), ottiene che il non proprietario lavori per lui alle condizioni da lui stesso poste. Il *potere ideologico* è quello che si avvale del possesso di certe forme di sapere, di conoscenze, di dottrine filosofiche o religiose per esercitare un'azione di influenza sui membri di un gruppo inducendoli a compiere o all'astenersi dal compiere certe azioni. È il potere detenuto da intellettuali, sacerdoti, scienziati e oggi da coloro che operano nei mezzi di informazione. Il *potere politico*, invece, è quello che per imporre la propria volontà può ricorrere, sia pure come ultima risorsa, alla *forza*, alla coercizione fisica.

Nelle società antiche non esistevano nette demarcazioni fra le tre specie di potere sociale, che spesso si cumulavano in capo ai medesimi soggetti; questo avveniva anche nel medioevo con il sistema feudale. Solamente con l'era moderna si realizza un processo di affermazione dell'autonomia del potere politico, così da impedire che soggetti privati utilizzino una combinazione tra le altre due forme di potere sociale e la forza per prevalere sugli altri. Perciò l'uso della forza viene progressivamente concentrato in un'istan-

za unitaria, togliendolo ai soggetti privati. A questa istanza è riservato il compito di assicurare la pacifica coesistenza degli individui e dei gruppi in una determinata società.

Lo Stato, che nell'esperienza attuale incarna la figura tipica di potere politico, per fare rispettare le sue leggi può ricorrere ai suoi apparati repressivi: per esempio, può imporre l'esecuzione di un'ordinanza di sgombero di un edificio, o assicurare la presenza di un testimone in un'aula di tribunale; può anche privare chi viola la legge della libertà, attraverso la sanzione della detenzione (→ § 1.2 dell'*Introduzione*).

Il **potere politico** è *quella specie di potere sociale che permette a chi lo detiene di imporre la propria volontà ricorrendo alla forza legittima*.

1.2. La legittimazione

Per qualificare il potere politico il riferimento all'uso della forza è necessario ma non sufficiente. Noi di solito ubbidiamo alle leggi dello Stato senza che vengano i carabinieri a casa ad imporcelo. L'uso della forza è sempre una risorsa estrema e ciò che realmente conta è l'astratta possibilità del suo impiego. Normalmente però si obbedisce al comando di chi detiene il potere politico non soltanto perché questi può ricorrere alla forza per imporre la sua volontà, ma perché si ritiene che sia moralmente obbligatorio obbedire a quel comando in quanto chi lo ha adottato è moralmente autorizzato a farlo.

Il potere politico quindi non si basa solamente sulla forza ma anche su un *principio di giustificazione* dello stesso, che si chiama **legittimazione**.

✓ MAX WEBER E IL POTERE LEGITTIMO

Il sociologo tedesco Max Weber (1860-1920) in rapporto alle diverse ragioni che inducono all'obbedienza ha individuato tre differenti *tipi di potere legittimo* ❶:

- α) il **potere tradizionale** si basa sulla credenza nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e nella legittimità di coloro che esercitano un'autorità in attuazione di tali tradizioni;
- β) il **potere carismatico** poggia sulla dedizione straordinaria al valore esemplare o alla forza eroica o al carattere sacro di una persona e degli ordinamenti che questa ha creato;
- γ) il **potere legale-razionale** poggia sulla credenza nel diritto di comando di coloro che ottengono la titolarità del potere sulla base di procedure legali ed esercitano il potere medesimo con l'osservanza dei limiti stabiliti dal diritto.

Il potere legale-razionale è un tipo di potere che è emerso in tempi relativamente recenti, a seguito delle grandi rivoluzioni liberali del XVIII secolo (la guerra di indipendenza delle Colonie americane nei confronti dell'Inghilterra negli anni 1774-1781 e la rivoluzione francese del 1789). Esso trova la sua consacrazione in due fondamentali documenti costituzionali: la *Costituzione americana* del 1787 e la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* approvata in Francia nel 1789. In quel periodo storico si afferma – in Europa e nel Nord America – il principio secondo cui il potere politico non agisce libero da vincoli giuridici, ma è esso stesso sottoposto al diritto, perché le regole garantiscono la libertà dei cittadini contro i pericoli dell'abuso da parte di chi detiene il potere.

Nella nostra cultura il potere politico deve porsi il problema della legittimità. Ad esso è riservato il monopolio della forza, perché serve ad evitare le prevaricazioni dei soggetti più forti a danno dell'autonomia degli altri individui: ma come evitare che il

potere attribuito a questo scopo alle istituzioni non ingigantisca esso stesso e non giunga a distruggere le libertà che dovrebbe proteggere? Il *costituzionalismo* ha avuto la funzione di dare una risposta a questo problema mediante la sottoposizione dello stesso potere politico a limiti giuridici. Attraverso principi e regole giuridiche il potere politico viene limitato, “imbrigliato”: il principio di legalità, la separazione dei poteri, le diverse libertà costituzionali e la possibilità di difenderle davanti ad un giudice sono i principali mezzi giuridici attraverso cui è stato perseguito l’obiettivo di legare il potere politico con il diritto. “*Stato di diritto*” è il nome che viene usualmente dato ai sistemi politici in cui questi mezzi vengono effettivamente impiegati (→ P. I, § II.2.4).

Con la democratizzazione delle strutture dello Stato e l’avvento dell’era della sovranità popolare, che caratterizza i sistemi politici occidentali del XX secolo, la legittimazione di tipo legale-razionale è divenuta insufficiente: perché il potere sia legittimo non basta che sia sottoposto ad una regola, ma deve essere legittimato dal libero consenso popolare, espresso tramite le elezioni e attraverso i tanti strumenti (dai partiti, ai sindacati, al *referendum*, ecc.) con cui il popolo può esercitare la sua sovranità.

Da qui sono derivati nuovi problemi e nuovi compiti per le costituzioni moderne. Da una parte, hanno dovuto predisporre i mezzi giuridici ed istituzionali affinché il potere politico derivasse effettivamente dal popolo sovrano, ne rispecchiasse le esigenze e le aspirazioni, evitando al contempo che finisse prigioniero dei conflitti tra gli innumerevoli interessi sociali e perdesse quella funzione di decidere e di far rispettare l’ordine sociale per adempiere la quale era sorto. Dall’altra parte, hanno dovuto escogitare nuove tecniche istituzionali attraverso cui scongiurare il pericolo che il consenso popolare legittimasse un nuovo assolutismo: la tirannia della maggioranza. In questo quadro si inseriscono i tanti istituti che caratterizzano il costituzionalismo contemporaneo, tra cui: la rigidità costituzionale (→ P. II, § II.3), la giustizia costituzionale (→ P. II, § IX), i diritti sociali (→ P. II, § VII.6), i *referendum* (→ P. I, § II.4.3), le tecniche organizzative di rafforzamento del potere di governo (→ P. I, § III.2.2), la regolamentazione dei mercati (→ P. I, § II.9.3), l’indipendenza del giudiziario (→ P. II, § VIII) e di alcune amministrazioni indipendenti (→ P. II, § VII.7.7).

Infine, in tempi più recenti, a partire dal secondo dopoguerra e soprattutto negli ultimi due decenni, il diritto costituzionale ha dovuto affrontare la sfida lanciata dalla asimmetria tra la dimensione prettamente nazionale del potere politico e la dimensione sovranazionale (europea o addirittura mondiale) dell’economia e dei mercati ⁴. Ne è derivata la spinta alla progressiva costruzione di organizzazioni sovranazionali – di cui, ai nostri fini, la più importante è l’Unione europea – cui vengono demandate certe funzioni che in origine appartenevano agli Stati, soprattutto per quanto riguarda la regolamentazione dell’economia (→ P. I, § II.9). Ancora una volta, assistiamo ad una grande costruzione giuridica in virtù della quale il diritto – questa volta di derivazione sovranazionale – circonda e limita il potere politico statale. In questa fase, alla spinta verso lo spostamento di alcune funzioni (come il governo della moneta) nelle istituzioni europee, si affianca una spinta di direzione inversa, e cioè quella al trasferimento di importanti compiti dallo Stato a livelli territoriali inferiori, come le Regioni ed i Comuni (→ P. I, § V).

Sono quelli sinteticamente esposti i fili principali seguendo i quali verrà ora illustrato il modo in cui, nell’esperienza costituzionale occidentale ed in particolare in quella italiana, si è realizzato il rapporto tra politica e diritto.

2. LO STATO

2.1. Definizione

Stato è il nome dato ad una particolare forma storica di *organizzazione del potere politico*, che esercita *il monopolio della forza legittima* in un determinato *territorio* e si avvale di un *apparato amministrativo*.

Lo Stato moderno nasce e si afferma in Europa tra il XV ed il XVII secolo e si differenzia dalle precedenti forme di organizzazione del potere politico, per la presenza di due caratteristiche: a) una concentrazione del potere di comando legittimo nell'ambito di un determinato territorio in capo ad un'unica autorità; b) la presenza di un'organizzazione amministrativa in cui opera una burocrazia professionale.

✓ IL NOME "STATO" E LA "COSA" NUOVA

La storia delle parole è spesso molto utile per capire l'evoluzione delle istituzioni e degli ordinamenti giuridici. Il vocabolo "Stato" è relativamente recente. I romani, per esempio, usavano altre espressioni, come *Res Publica* o *Civitas*, mentre la parola "status" aveva un significato assai diverso da quello che oggi attribuiamo allo Stato, perché indicava la condizione di un soggetto, il suo modo di essere. La fortuna del significato moderno di Stato si deve soprattutto al prestigio dell'opera di Machiavelli, *Il Principe* (1513), che si apre con queste parole: "Tutti gli Stati e tutti i domini che hanno avuto et hanno impero sopra gli uomini, sono Repubbliche o Principati". Anche i romani conoscevano il *regnum* come forma di organizzazione del potere politico distinta dalla *Res publica*, ma non conoscevano un vocabolo di genere di cui *Regnum* e *Res Publica* costituissero le specie. Invece, con l'opera di Machiavelli si diffonde l'uso del vocabolo "Stato" per designare appunto questa nozione di genere. Ma il nome nuovo corrisponde ad una "cosa" che è essa stessa nuova, perché lo Stato moderno ha dei caratteri che non si ritrovano nelle strutture politiche delle epoche storiche precedenti.

2.2. La nascita dello Stato moderno

La spinta alla concentrazione del potere politico nello Stato è nata come reazione alla dispersione del potere tipica del **sistema feudale**, che si era consolidato tra il tardo dodicesimo secolo ed il tredicesimo.

✓ IL SISTEMA FEUDALE

La base del sistema feudale era costituita dal rapporto *vassallo/signore*. Il signore concedeva al vassallo un feudo instaurando con lui un rapporto di obblighi e diritti reciproci: come corrispettivo del feudo il vassallo aveva obblighi di aiuto nei confronti del signore, sia in termini finanziari che militari; al contempo il feudo diventava la fonte dell'autosufficienza economica del vassallo ed il quadro di riferimento spaziale del suo potere di comando.

Il rapporto tra signore e vassallo riversava i suoi effetti su un numero assai maggiore di individui che erano legati al feudo e ne seguivano le sorti (contadini, villani, dipendenti domestici, servi, abitanti dei villaggi, ecc.), restando sottoposti al potere di comando del vassallo. I rapporti di potere erano dunque di carattere *personale* e *privato* e c'era coincidenza tra proprietà privatistica del feudo e po-

tere di comando sugli individui che a quel feudo erano collegati. Questo tipo di rapporti, inoltre, si riproduceva a vari livelli: il cavaliere che sfruttava il feudo e vi esercitava il potere lo faceva come vassallo di un signore che a sua volta era vassallo di un signore più elevato. Di grado in grado si giungeva sino ad una specie di “sopra-signore” che si fregiava di un titolo d’origine romana, come *rex*, *princeps*, *dux*; egli reclamava un insieme di poteri di dominio più vasti rispetto a quelli normalmente trasmessi con il rapporto feudale e riferiti a un territorio determinato piuttosto che a singoli fondi posseduti a titolo privato.

Con l’andare del tempo il grado di *dispersione del potere* di comando andò crescendo per effetto di diversi fattori: il vassallo che cedeva una parte del proprio feudo a uno o più vassalli inferiori non instaurava un rapporto diretto tra quei vassalli e il suo signore, che quindi difficilmente poteva contare sull’appoggio e sull’effettiva fedeltà di coloro che in qualche modo facevano capo a lui; uno stesso individuo poteva essere contemporaneamente vassallo di più signori; poiché il rapporto feudale aveva carattere personale, i suoi contenuti, e quindi le modalità di esercizio del dominio, potevano variare da caso a caso, creando incertezze sui poteri del signore; il feudo era considerato parte del casato del vassallo e divenne perciò divisibile, ereditabile e talora alienabile, con la conseguenza che i legami tra vassallo e signore divennero ancora più tenui.

Un altro elemento accentuava il policentrismo dell’organizzazione sociale e politica che storicamente ha preceduto il sorgere dello Stato (l’antitesi tra esigenze di unità e esigenze di pluralismo costituisce uno dei “fili rossi”, contrassegnato da ②). La società non era composta di *individui*, bensì da *comunità minori* tra loro variamente combinate: quelle familiari (la famiglia-clan non già la famiglia mononucleare dell’epoca attuale), quelle economiche (come le corporazioni, cui appartenevano tutti coloro che esercitavano un determinato mestiere), quelle religiose e, infine, quelle politiche. Ciascuna comunità e il complesso dei signori feudali si sforzavano di avere garanzie dei diritti e dei privilegi conquistati, nel corso del tempo, nei confronti dei signori di livello più elevato. Ne derivavano due implicazioni. In primo luogo, non esisteva un diritto unico per tutti, bensì una *molteplicità di sistemi giuridici*, uno per ciascuna comunità. Poiché un soggetto poteva appartenere a diverse comunità contemporaneamente, era sottoposto a più sistemi giuridici, con problemi di sovrapposizione, di confusione e di conflitto.

In secondo luogo, le comunità principali (“ceti”, “stati”, “ordini”: i nomi utilizzati per chiamarli erano diversi e variavano da Paese a Paese) operavano come “custodi” delle “leggi tradizionali” fatte, per lo più, di accordi con il “principe” e di consuetudini, e con tale funzione sedevano nei parlamenti medioevali, limitando il potere del “principe”. I *parlamenti medioevali* (che avevano diverse denominazioni: gli “stati generali” francesi, le “*cortes*” aragonesi, la “dieta” tedesca, il “parlamento” inglese), pertanto, erano delle assemblee in cui il “principe” ed i “corpi” della nazione dialogavano ed il cui consenso era necessario affinché le richieste di ordine finanziario del primo potessero essere soddisfatte.

La dispersione del potere ed il grande scisma religioso che sconvolse la cristianità dal 1378 al 1417 furono i principali propellenti delle guerre civili e di religione che sconvolsero l’Europa tra il sedicesimo ed il diciassettesimo secolo. Da qui il susseguirsi

di guerre, di saccheggi e di miserie che caratterizzavano la vita dei popoli. La nascita e l'affermazione dello Stato moderno, con la concentrazione della forza legittima, rispondevano al bisogno di assicurare un ordine sociale dopo secoli di insicurezza.

2.3. Sovranità

Come si è visto, con l'edificazione dello Stato si realizza un grandioso processo di concentrazione del potere politico, che prende il posto dell'antica dispersione del potere tipica del feudalesimo.

Gli scienziati della politica dicono che lo **Stato moderno** è un *apparato centralizzato stabile* (→ P. I, § I.2.9.1) *che ha il monopolio della forza legittima in un determinato territorio*. Il concetto giuridico che è servito a inquadrare questa caratteristica dello Stato è quello di “**sovranità**”.

La sovranità ha *due aspetti*: quello interno e quello esterno. Il primo consiste nel *supremo potere di comando* in un determinato territorio, che è tanto forte da non riconoscere nessun altro potere al di sopra di sé. Possono esistere molteplici centri di potere all'interno dello Stato, ma nessuno è pari o superiore ad esso. Il secondo aspetto consiste nell'*indipendenza* dello Stato rispetto a qualsiasi altro Stato. I due aspetti sono strettamente intrecciati: lo Stato non potrebbe vantare il monopolio della forza legittima e quindi il supremo potere di comando su un dato territorio se non fosse indipendente da altri Stati.

✓ DALLO “STATO DI NATURA” ALLA NASCITA DEL “LEVIATANO”

Il principale teorico di questo processo è stato il filosofo Thomas Hobbes (1588-1679), che ha contrapposto alla raffigurazione di un'iniziale “stato di natura” caratterizzato da individui isolati pronti a distruggersi reciprocamente, un insieme di atti contrattuali con cui i singoli individui trasferiscono tutta la loro forza ad una “persona comune”, che è lo Stato. Nella sua celebre opera “Il Leviatano”, Hobbes così descriveva l'iniziale stato di natura degli uomini: “... quando gli uomini vivono senza un potere comune che li tenga in soggezione, essi si trovano in quella condizione chiamata guerra: guerra che è quella di ogni uomo contro ogni altro uomo”. Per porre fine a questa situazione di pericolosa incertezza, gli uomini affidano la loro sicurezza ad un potere comune: “L'unico modo di erigere un potere comune che possa essere in grado di difenderli dall'aggressione di stranieri e dai torti reciproci ... è quello di trasferire tutto il loro potere e tutta la loro forza a un solo uomo o a una sola assemblea di uomini”. Lo Stato ha il monopolio dell'uso della forza che gli è stata trasferita da individui isolati e terrorizzati, spinti dalla necessità di uscire dallo stato di natura.

Dopo l'affermazione dello Stato moderno, la storia politica europea ha posto la grande questione di chi fosse nello Stato il titolare ultimo della sovranità. Cioè si è posta la questione di “*chi*” *esercitasse effettivamente il potere sovrano*. Il campo è stato conteso principalmente fra tre teorie: la teoria della sovranità della persona giuridica Stato; la teoria della sovranità della nazione; la teoria della sovranità popolare.

a) Sono stati soprattutto i giuristi tedeschi (Gerber, Laband) e italiani (V.E. Orlando, S. Romano), fra la fine dell'ottocento ed i primi decenni del novecento, a con-

figurare lo *Stato come persona giuridica*, cioè come vero e proprio soggetto di diritto, titolare della sovranità. Questa tesi poteva adempiere due funzioni. Da una parte, in Paesi di recente unità nazionale, serviva a dare una legittimazione di carattere “oggettivo” allo Stato, e quindi era utile al rafforzamento di ancora deboli identità nazionali: “sovrano” non è più una persona fisica, il Re, a cui i “sudditi” in qualche modo “appartengono”, ma è un ente astratto, slegato dalle persone fisiche che lo governano. Dall’altra parte, poteva risolvere, occultandolo, il conflitto tra due diversi principi politici: quello monarchico e quello popolare. Secondo l’interpretazione prevalente dello *Statuto Albertino* (la Costituzione piemontese del 1848, estesa all’Italia intera dopo l’unificazione: → P. II, § II.3.2) sovrano non era né il re né il popolo, bensì lo Stato medesimo personificato.

b) La sovranità **della nazione** è stata una delle invenzioni più importanti del costituzionalismo francese dopo la rivoluzione del 1789. L’art. 3 della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* (1789) affermava, infatti, che: “*la sovranità appartiene alla Nazione da cui emanano tutti i poteri*”.

L’ordine politico che precedeva la rivoluzione francese (*l’Ancien Régime*) era quello dello Stato assoluto (→ P. I, § II.2.1), essenzialmente fondato sulla identificazione tra lo Stato e la persona del Re. Questo era il significato del famoso motto, che la tradizione imputa a Luigi XIV, “lo Stato sono io”. Con l’ordine politico nato dalla rivoluzione francese cessa l’identificazione dello Stato con la persona del Re, al cui posto viene collocata l’entità collettiva “**Nazione**”, a cui si appartiene perché accomunati da valori, ideali, legami di sangue e tradizioni comuni. La sovranità nazionale, che pure ha avuto interpretazioni diverse, storicamente è sorta con due funzioni precise. In primo luogo, era diretta contro la sovranità del Re: se la sovranità spettava alla Nazione, automaticamente veniva meno quella del Re. In secondo luogo, la Nazione era una collettività omogenea che metteva fine all’antica divisione del Paese in ordini e ceti sociali. Al loro posto subentravano i singoli *cittadini eguali* (→ P. II, § VII.2), unificati politicamente nell’entità collettiva chiamata Nazione. In questo modo, perciò, il costituzionalismo della rivoluzione intendeva porre definitivamente fine all’assolutismo regio ed al vecchio ordine sociale di tipo “comunitario” a favore del singolo individuo.

c) Entrambe le teorie richiamate hanno tentato di contrastare l’affermazione di un altro principio, quello della **sovranità popolare**. La sua formulazione più nota si deve a J.J. Rousseau (1712-1778), il quale faceva coincidere la sovranità con la “*volontà generale*”, che a sua volta era identificata con la volontà del popolo sovrano, ossia dell’insieme dei cittadini considerati come un ente collettivo. Il principio della sovranità popolare sfociava in una visione iper-democraticistica dell’organizzazione politica, per cui il popolo doveva esercitare direttamente la sua sovranità, senza ricorrere alla delega di potere decisionale a suoi rappresentanti, che è il presupposto di un sistema rappresentativo (→ P. I, § II.2.4).

Tuttavia c’è almeno un elemento che accomuna le diverse teorie sulla sovranità passate in rassegna: il rifiuto di qualsiasi “legge fondamentale” capace di vincolare il sovrano, Re o popolo che fosse. Perciò, se l’agire dello Stato poteva essere disciplinato e circoscritto attraverso leggi, si trattava pur sempre di *autolimiti* che il sovrano poneva a se stesso e che, quindi, poteva rimuovere a suo piacimento.

2.4. Nuove tendenze della sovranità

Il costituzionalismo del novecento, ed in particolare quello del secondo dopoguerra, ha visto la generalizzata affermazione del *principio della sovranità popolare*. La vigente Costituzione italiana afferma che *la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione* (art. 1.2). Sia pure con formulazioni diverse, il principio della sovranità popolare è consacrato da quasi tutti i documenti costituzionali moderni.

Dall'altra parte, però, la sovranità del popolo ha perduto quel carattere di assolutezza che aveva nel secolo precedente, e ciò principalmente a causa di tre circostanze, che hanno messo in crisi la tradizionale teoria della sovranità popolare.

La prima è che la sovranità popolare non si esercita direttamente, ma viene inserita in un *sistema rappresentativo* basato sul suffragio universale (→ P. I, § II.2.4). L'esercizio del potere politico da parte delle istituzioni rappresentative deve svolgersi sulla base del *consenso popolare*, che diventa la condizione preminente di legittimazione dello Stato. Non è più sufficiente che il potere di comando si eserciti in conformità al diritto (secondo il modello del potere "legale-razionale"), ma occorre altresì che chi esercita questo potere lo faccia in virtù del consenso popolare, espresso principalmente attraverso le elezioni a cui partecipi l'intera collettività nazionale.

La seconda circostanza è la diffusione di Costituzioni rigide (→ P. II, § II.3.1), che hanno un'efficacia superiore alla legge e possono essere modificate solamente attraverso procedure molto complesse. Inoltre, la preminenza della Costituzione viene, di regola, garantita dall'opera di una Corte costituzionale (→ P. II, § IX). Di conseguenza, i titolari della sovranità, nell'esercizio dei loro poteri, incontrano limiti giuridici difficilmente superabili.

Tutto ciò costituisce una risposta ad un problema posto dall'affermazione del *pluralismo* politico e sociale. Quando esistono molteplici gruppi sociali e politici, nessuno dei quali gode di una posizione di egemonia e di assoluta preminenza, ciascuno di essi chiede la garanzia della propria esistenza ed il mantenimento di condizioni di parità nella competizione politica ②. Perciò il sistema di limiti ed i principi previsti dalla Costituzione, che si sostanziano nelle garanzie delle minoranze e nei diritti fondamentali, devono prevalere sulla volontà di chi detiene il potere politico.

2.5. Sovranità e organizzazione internazionale

La terza tendenza, che concorre a limitare la sovranità, è costituita dall'affermazione di *organizzazioni internazionali*. Tradizionalmente la sovranità "esterna" non riconosceva altri limiti se non quelli di volta in volta scaturenti da accordi tra gli Stati (i "Trattati" del diritto internazionale: → P. II, § III.4.2). Questa idea di sovranità ha trovato il suo culmine e insieme il suo fallimento nella prima metà del novecento con le due guerre mondiali (1914-1945). Da allora si è sviluppato un processo di limitazione giuridica della sovranità "esterna" degli Stati, con la finalità principale di garantire la pace e tutelare i diritti umani. Il processo è stato avviato con il trattato istitutivo dell'**Organizzazione delle Nazioni Unite** (ONU), approvato a San Francisco il 26 giugno 1945, che ha

come finalità principale il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; poi con la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Tuttavia anche l'ONU, come afferma il trattato istitutivo, "è fondata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi membri" e pertanto vieta l'ingerenza nelle questioni interne di ciascuno Stato.

La limitazione della sovranità statale diventa invece molto più evidente ed intensa con la creazione in Europa di **Organizzazioni sovranazionali**; cioè con l'istituzione della *Comunità economica europea* (CEE, istituita nel 1957), della *Comunità europea del carbone e dell'acciaio* (CECA, istituita nel 1951) e della *Comunità europea per l'energia atomica* (CEEA, istituita nel 1957), tutte e tre riunite, a partire dal Trattato di Maastricht (1992), nella *Comunità europea* (CE ed ora nell'*Unione europea* (UE) **3**.

✓ DAL "MERCATO COMUNE" ALLA "UNIONE EUROPEA":
LE TAPPE DELLA STORIA EUROPEA

La storia della Comunità europea inizia nel 1951, con la stipulazione del Trattato di Parigi che istituisce la **CECA** (Comunità europea del carbone e dell'acciaio). Con i Trattati di Roma del 1957 (entrati in vigore il 1° gennaio 1958) vengono istituite la **CEE** (Comunità economica europea) e l'**Euratom** (Comunità europea per l'energia atomica). Nel 1965, con il Trattato di Bruxelles, gli organi esecutivi (il Consiglio e la Commissione) delle tre Comunità vengono fusi. Nel 1976 viene decisa l'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo. Nel 1987 entra in vigore l'*Atto unico europeo*, che segna una notevole espansione delle competenze formalmente attribuite alla Comunità europea (politica sociale, ambiente, coesione economica e sociale, ecc.) e procedure decisionali più agili. Nel 1992 viene firmato il **Trattato di Maastricht**, entrato in vigore alla fine del 1993: la competenza della Comunità si estende ulteriormente nel campo della politica economica e della moneta e viene istituita l'**Unione europea**, che è un completamento delle comunità europee, integrate da due nuovi "pilastri", la *politica estera e di sicurezza comune* (PESC) e la *cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni* (GAI). Dopo l'entrata in vigore (1° dicembre 2009) del **Trattato di Lisbona** (noto anche come *Trattato di riforma*), l'Unione europea ha definitivamente sostituito la Comunità europea¹.

Anche geograficamente la Comunità europea si era nel frattempo allargata. Al nucleo originale di sei Paesi (Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo), si sono aggiunti in seguito Regno Unito, Irlanda e Danimarca (1972), Grecia (1979), Spagna e Portogallo (1985), Austria, Finlandia e Svezia (1994), Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Cipro e Malta (2004), Romania e Bulgaria (2007), Croazia (2013), mentre è ancora in dubbio l'ingresso futuro della Turchia. L'Unione conta ormai ventotto stati e quasi 500 milioni di cittadini, che parlano 23 lingue "ufficiali". Nel frattempo si è avviato un ampio dibattito sul futuro dell'Unione che ha portato all'elaborazione di progetti di riforma "costituzionale" dell'UE e poi al Trattato di Lisbona. Ma si è aperta anche la grossa falla del *Brexit*, di cui si dirà poi (→ P. I, § II.9.6).

INTERNET Informazioni sui Trattati istitutivi dell'Unione europea si possono trovare nel sito del Consiglio: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html?locale=it>.

¹ Il Trattato di Lisbona ha apportato vaste modifiche sia al Trattato che aveva istituito l'Unione europea (denominato *Trattato sull'Unione europea – TUE*) sia al precedente Trattato istitutivo della Comunità europea (da ora denominato *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TUF*). Nel corso del libro, le citazioni degli articoli faranno riferimento alle versioni attuali dei due trattati.

Gli Stati membri (tra cui, com'è noto, c'è l'Italia) hanno trasferito a tali organizzazioni poteri rilevanti, attribuendo loro sia la competenza a produrre, in determinati ambiti, norme giuridiche – che sono efficaci e vincolanti per gli Stati e tendenzialmente prevalgono sul loro diritto interno, talora con effetti diretti per i cittadini degli Stati membri (→ P. II, § IV.1.2) –, nonché il potere di adottare, in certi campi (come la politica agricola e la politica monetaria), decisioni prima riservate agli Stati. In questo modo, poteri che tradizionalmente definivano il nucleo della sovranità – come il potere normativo ed il governo della moneta – sono stati trasferiti a organizzazioni sovranazionali.

✓ DALL'EUROPA DEI MERCATI ALL'EUROPA DEI DIRITTI

Le Comunità europee sono sorte con l'obiettivo di assicurare ai Paesi Europei una pace duratura dopo gli sconvolgimenti delle due guerre mondiali scoppiate nel corso del novecento. Tale obiettivo andava raggiunto integrando le economie dei Paesi fondatori. Perciò le libertà previste dal Trattato di Roma erano finalizzate all'instaurazione di un mercato comune: le libertà di circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi. Successivamente, con la crescita dell'Europa politica – soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Parlamento Europeo – cominciò ad affermarsi la questione dei diritti dei cittadini europei, da far valere nei confronti del nuovo potere pubblico europeo. Il riconoscimento dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo è avvenuto per effetto della giurisprudenza della Corte di giustizia (→ P. II, § IV.1.1). Questa evoluzione dall'Europa del mercato all'Europa dei diritti, è stata codificata dall'art. 6 del Trattato dell'Unione: *“L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”*. Successivamente si è sviluppato un ampio dibattito sull'opportunità di tradurre i diritti di origine giurisprudenziale in diritti proclamati in un documento di natura costituzionale. L'obiettivo era non solo quello di consolidare la tutela di questi diritti, ma anche quello di realizzare una più profonda integrazione tra i cittadini dell'Unione europea, fondando quest'ultima su alcuni valori condivisi. Il primo risultato di questo dibattito è stata la proclamazione, in occasione del Consiglio europeo riunito a Nizza nel dicembre del 2000, della **Carta dei diritti dell'Unione europea**. Quest'ultima è articolata in sei “capi”, ciascuno riconducibile ad un valore o principio fondamentale, dedicati rispettivamente a: *dignità umana, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia*, cui si aggiunge un “capo” sulle disposizioni generali. Sebbene la Carta formalmente non fosse inizialmente dotata di uno specifico valore giuridico, i giudici comunitari e quelli nazionali ne hanno utilizzato le clausole in alcune loro pronunce. Alla fine il Trattato di Lisbona le ha conferito piena efficacia giuridica.

2.6. Territorio

La sovranità è esercitata dallo Stato su un determinato **territorio**. Secondo la concezione tradizionale, la sovranità implica che lo Stato eserciti il supremo potere di comando in un determinato ambito spaziale, in modo indipendente da qualsiasi altro Stato. Se un altro soggetto, oppure un altro Stato, volessero esercitare nel medesimo ambito spaziale un potere di comando altrettanto indipendente, sarebbero messe in discussione la sovranità e la stessa esistenza dello Stato.

La precisa *delimitazione del territorio*, pertanto, è condizione essenziale per garantire allo Stato l'esercizio della sovranità e per assicurare agli Stati l'indipendenza reciproca. Oggi, peraltro, tutta la terraferma, ad eccezione dell'Antartide, è divisa tra Stati. Perciò il diritto internazionale ha elaborato un corpo di regole che servono a delimitare l'esatto ambito territoriale di ciascuno Stato. Secondo queste regole il territorio è costituito: dalla terraferma, dalle acque interne comprese entro i confini, dal mare territoriale, dalla piattaforma continentale, dallo spazio atmosferico sovrastante, da navi e aeromobili battenti bandiera dello Stato quando si trovano in spazi non soggetti alla sovranità di alcuno Stato, dalle sedi delle rappresentanze diplomatiche all'estero.

Terraferma: è la porzione di territorio delimitata da confini, che possono essere naturali (per esempio, nel caso in cui coincidano con fiumi o catene di montagne) o artificiali. Di regola i confini sono delimitati da Trattati internazionali.

Mare territoriale: è quella fascia di mare costiero interamente sottoposta alla sovranità dello Stato. Secondo un criterio tradizionale, esso si estendeva fino al punto massimo in cui lo Stato poteva materialmente esercitare la sua forza. Poiché la gittata massima dei cannoni era di tre miglia, questa lunghezza fu per lungo tempo l'ambito di estensione del mare territoriale. Ovviamente, con lo sviluppo della moderna tecnologia bellica, che consente di inviare missili a migliaia di chilometri di distanza, tale criterio è stato superato. Oggi, quasi tutti gli Stati fissano in 12 miglia marine il limite del mare territoriale, adeguandosi all'ultima convenzione internazionale in materia, quella di Montego Bay (Giamaica) del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare. Questo è il limite del mare territoriale riconosciuto dall'Italia, come prescrive l'art. 2 del codice della navigazione. Si tratta però di una regola non accettata da tutti gli Stati, alcuni dei quali rivendicano una maggiore estensione del loro mare territoriale.

Piattaforma continentale: è costituita dal cosiddetto *zoccolo continentale*, e cioè da quella parte del fondo marino di profondità costante che, più o meno esteso, circonda le terre emerse prima che la costa sprofondi negli abissi marini. La regola ormai generalmente accettata è che gli Stati possono riservare a sé l'utilizzazione esclusiva delle risorse naturali estraibili dalla piattaforma continentale, purché sia assicurata la libertà delle acque.

La dottrina giuridica ha sempre ribadito che il territorio è coesistente allo Stato. Ciò è certamente corrispondente alla realtà dello Stato moderno, ma occorre aggiungere che oggi il rapporto tra sovranità e territorio non è più così intenso come un tempo. Lo Stato ha perduto il controllo di alcuni fattori presenti sul suo territorio e la possibilità che tali fattori superino, in entrata o in uscita, i confini non dipende, in tanti casi, dalla sua volontà. Ciò è particolarmente evidente se si pensa al *mercato unico europeo* (→ P. I, § II.9.4), in cui hanno trovato piena attuazione la *libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone tra gli Stati della UE*. Lo Stato ha perduto il potere di trattenere entro i propri confini alcuni fattori produttivi (come i capitali) o di impedire od ostacolare l'ingresso ai beni prodotti in un altro Paese. Perciò, ormai, tra gli Stati membri dell'Unione europea si è creato uno "spazio senza frontiere interne", ispirato al "principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza" (secondo la formula impiegata dall'art. 119 TFUE) ³.

✓ TERRITORIO E SOVRANITÀ NELL'ECONOMIA GLOBALE

L'indebolimento del controllo che, nell'attuale momento storico, lo Stato esercita sul proprio territorio è da collegare soprattutto all'affermazione di quella che viene chiamata **globalizzazione** ④, cioè la creazione di un mercato mondiale in cui i fattori produttivi si spostano con estrema facilità da un Paese all'altro. Alla base della globalizzazione dell'economia stanno soprattutto i seguenti fattori:

- il progresso tecnologico nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, che rende sempre più facile ed economico lo spostamento dei beni da un luogo all'altro;
- la “smaterializzazione” delle ricchezze tradizionali, attraverso la cosiddetta “finanziarizzazione” dell'economia, che sempre di più si basa sulla proprietà e lo scambio di risorse finanziarie piuttosto che sul possesso di beni materiali;
- l'accresciuta importanza strategica ed economica di altri “beni immateriali”, come la conoscenza e l'informazione;
- lo sviluppo dell'informatica e la creazione di reti telematiche, che rendono possibile il rapidissimo spostamento di informazioni e di capitali da una parte all'altra del Pianeta;
- lo sviluppo di sistemi produttivi flessibili, che consentono alle imprese di spostarsi rapidamente da un luogo all'altro o di allocare le diverse fasi del ciclo produttivo in aree territoriali diverse (si pensi ad alcune imprese leader nel settore dell'abbigliamento, che insediano i centri di disegno dei capi e le strutture che curano il marketing nel cuore dell'Europa, in modo da utilizzare le migliori risorse umane in questi campi, mentre la lavorazione degli indumenti avviene in Paesi extraeuropei dove il costo della manodopera è più basso).

Dalla globalizzazione dell'economia discendono numerose conseguenze. Anzitutto le risorse più importanti, e cioè il capitale finanziario, le informazioni e le conoscenze, che per loro natura non sono legate al territorio (si dice perciò che l'economia si è “deterritorializzata”), si spostano da un luogo all'altro, e perciò anche da uno Stato all'altro, alla ricerca del luogo più conveniente in cui posizionarsi, sfuggendo pressoché integralmente al controllo dei poteri pubblici. In secondo luogo, gli Stati sono sempre più influenzati da decisioni che vengono prese al di fuori dei loro confini, ma che hanno effetti considerevoli all'interno del territorio dello Stato (si pensi alla decisione dei grandi investitori di realizzare vendite massicce dei titoli del debito pubblico di un determinato Stato, mettendone in crisi la liquidità, determinando un rialzo dei tassi di interesse e il conseguente aumento del debito dello Stato; oppure si pensi alle conseguenze, sul livello dei prezzi, e perciò sul tasso di inflazione, delle decisioni prese dai Paesi produttori di petrolio o da grandi gruppi multinazionali). In terzo luogo, si realizza una competizione tra Stati per attrarre imprese e capitali e, in questo modo, per aumentare la ricchezza che esiste e si produce nel loro territorio. Infatti, la velocità e la facilità di spostamento dei principali fattori produttivi fa sì che essi tendano ad allocarsi in quelle aree territoriali dove incontrano regole legali, sistemi fiscali, amministrazioni pubbliche e qualità del capitale umano, tali da rendere più conveniente l'attività.

Ciò significa che gli Stati si trovano davanti ad un'alternativa secca: o chiudere le proprie frontiere agli scambi con l'esterno, esponendo il Paese al rischio dell'impoverimento, oppure garantire la piena libertà di movimento di capitali, beni e servizi, accettando così di conformarsi alla logica del mercato globale ed alla competizione tra aree territoriali. Ma l'adesione alla seconda alternativa comporta una certa riduzione dell'area delle scelte politiche consentite allo Stato. Infatti, gli operatori interni ed internazionali fanno confluire i propri capitali nel territorio di uno Stato finché vi siano sufficienti prospettive di guadagno, e cioè non solo regole convenienti, disponibilità di infrastrutture, amministrazioni efficienti, ma anche una pressione fiscale tollerabile, un bilancio pubblico sano, un uso efficiente delle risorse pubbliche. Lo Stato è formalmente libero di adottare gli indirizzi politici che ritiene più opportuni, ma sostanzialmente è costretto a sottostare al giudizio del mercato e, quindi, a seguire indirizzi politici compatibili con le esigenze della competizione internazionale.

In conclusione, non è più vero che lo Stato abbia piena sovranità sul suo territorio, tanti essendo i condizionamenti provenienti dai mercati internazionali.

2.7. Cittadinanza

La **cittadinanza** è uno *status* cui la Costituzione riconnette una serie di *diritti* e di *doveri*. Essa è condizione per l'esercizio dei diritti connessi alla titolarità della sovranità da parte del popolo, tra cui in particolare i diritti "politici" (→ P. II, § VII.8), come l'elettorato "attivo" e "passivo" (→ P. I, § III.7.2), ma è anche fondamento di alcuni doveri costituzionali, espressione della solidarietà che esiste tra i componenti di un unico popolo (dovere di difendere la Patria, concorrere alle spese pubbliche in ragione delle proprie capacità contributive, fedeltà alla Repubblica e osservanza della Costituzione e delle leggi: → P. II, § VII.9). La Costituzione italiana stabilisce che nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici (art. 22, che vieta altresì di privare una persona, sempre per motivi politici, della capacità giuridica e del nome). Ma i modi in cui la cittadinanza può essere acquistata, perduta e riacquistata sono disciplinati dalla legge (attualmente la legge 91/1992 ed il relativo regolamento di esecuzione adottato con d.P.R. 572/1993, modificati in senso restrittivo dalla legge 94/2009).

✓ COME SI ACQUISTA, SI PERDE E SI RIACQUISTA LA CITTADINANZA ITALIANA

La cittadinanza italiana viene acquistata:

A) con la nascita per:

- *ius sanguinis*, ossia acquista la cittadinanza il figlio, anche adottivo, di padre o madre in possesso della cittadinanza italiana, qualunque sia il luogo di nascita;
- *ius soli*, ossia acquista la cittadinanza colui che è nato in Italia da genitori ignoti o *apolidi* (cioè privi di qualunque cittadinanza), o che, nato in Italia da cittadini stranieri, non ottenga la cittadinanza dei genitori sulla base delle leggi degli Stati cui questi appartengono;

B) lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se entro un anno dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana;

C) su istanza dell'interessato (gravata dal pagamento di un "contributo" di 200 euro), rivolta al sindaco del Comune di residenza o all'autorità consolare, e in particolare:

- dal coniuge, straniero o apolide, di un cittadino o cittadina italiani qualora ricorrano determinate condizioni (che dopo il matrimonio risieda in Italia per almeno due anni o che siano decorsi almeno tre anni dalla data del matrimonio e in costanza del medesimo: i termini sono dimezzati in presenza di figli);
- dallo straniero che possa vantare un genitore o un ascendente in linea retta di secondo grado che sia cittadino italiano per nascita;
- dallo straniero, che abbia raggiunto la maggiore età, adottato da cittadino italiano e residente nel territorio nazionale da almeno cinque anni successivi all'adozione;
- dallo straniero che ha prestato servizio alle dipendenze dello Stato per almeno cinque anni;
- dal cittadino di uno degli Stati membri della UE, dopo almeno quattro anni di residenza nel territorio della Repubblica;
- dall'apolide dopo almeno cinque anni di residenza;
- dallo straniero, dopo almeno dieci anni di regolare residenza in Italia.

La medesima legge disciplina i casi di *perdita della cittadinanza*, che può avvenire o per *rinuncia oppure automaticamente* in presenza di certe condizioni. Nella prima ipotesi rientra, in particolare, il caso del cittadino che possieda, acquisti o riacquisti una cittadinanza straniera, qualora risieda o abbia deciso di stabilire la propria residenza all'estero. Nella seconda ipotesi rientra il caso del cittadino che svolgendo funzioni alle dipendenze di uno Stato estero, intenda conservare questa posizione nonostante l'intimazione del Governo italiano a cessare tale rapporto di dipendenza. La cittadinanza perduta può essere riacquistata quando ricorrano alcune condizioni, fissate dalla legge 91/1992.

2.8. La cittadinanza dell'Unione europea

Con l'integrazione europea il rapporto tra lo Stato ed i propri cittadini cessa di avere quel carattere di esclusività che aveva in passato. Il Trattato sull'Unione europea del 1992 (noto come Trattato di Maastricht) ha introdotto l'istituto della **cittadinanza dell'Unione** (artt. 20-25 TFUE). Presupposto della cittadinanza dell'Unione è la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione "*completa la cittadinanza nazionale e non la sostituisce*" (art. 20 TFUE). I diritti di cittadinanza devono essere integrati attraverso il riferimento a quel complesso di situazioni soggettive che sorgono in base al Trattato UE e alle relative norme di attuazione. Tant'è che il cittadino dell'Unione, oltre a poter agire in giudizio davanti agli organi di giustizia dell'Unione, può agire nei confronti dello Stato di cui possiede la cittadinanza per far valere i diritti che gli spettano in forza della cittadinanza comunitaria ³.

In particolare, queste situazioni soggettive comprendono: "*il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione di esso*" (art. 21 TFUE); la possibilità di godere della "*tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato*", qualora lo Stato di nazionalità non sia "rappresentato" nello Stato terzo (art. 23 TFUE); il *diritto di petizione* al Parlamento europeo ed il diritto di rivolgersi al *mediatore europeo* (art. 24 TFUE).

Ma l'aspetto più importante della disciplina in esame è l'attribuzione al cittadino dell'Unione del diritto di *elettorato attivo e passivo* (→ P. I, § III.7.2) "*alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede*", nonché alle "*elezioni del parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede*" (art. 22 TFUE). In entrambi i casi il diritto di elettorato viene riconosciuto al cittadino dell'Unione alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in cui risiede.

Inoltre, l'Unione si impegna a rispettare i diritti fondamentali quali sono sanciti dalla **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino** (→ P. II, § VII.3.3.1✓) e quali risultano dalle "tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario" (art. 6 TUE). Il sistema è completato da un apparato di garanzie: ogni persona può adire la Corte di Giustizia, con riguardo ad atti delle istituzioni comunitarie che considera contrari ai diritti fondamentali (→ P. II, § IV.2.4).

✓ DALLO STATO-NAZIONE ALLE SOCIETÀ MULTICULTURALI

La cittadinanza nel processo di costruzione dello Stato ha avuto un ruolo fondamentale, esprimendo il legame stabile, che affondava le sue radici in una storia ed in una cultura comuni, tra un gruppo di persone e lo Stato, da cui il diritto faceva discendere uno *status* particolare, costituito da un complesso di situazioni soggettive attive e passive. Da qui derivava la distinzione tra i cittadini e gli **stranieri**, che non potevano vantare nel territorio dello Stato il complesso di diritti propri dei cittadini. Oggi, però, la distinzione è in crisi. Già si è visto come i cittadini dell'Unione europea possono vantare una serie di diritti anche nei confronti degli Stati membri dell'Unione diversi da quello di cui hanno la cittadinanza nazionale ³. Devono aggiungersi le conseguenze che sulla materia in esame derivano per effetto degli afflussi migratori di massa nei Paesi più ricchi e liberi, dell'utilizzazione di

stranieri extracomunitari in diverse attività economiche, del sostanziale stabilirsi in tali Paesi di singoli e di intere famiglie provenienti da altri Paesi e da differenti civiltà ④. Pertanto, alla distinzione tra cittadini e stranieri tende a subentrare un'altra, basata sulla nozione più lata di "residente" (→ P. II, § VII.3.1).

Anche attraverso il riconoscimento di tali diritti agli stranieri residenti si intende fornire una risposta ai problemi sollevati dall'affermazione delle **società multiculturali**, per cui nell'ambito del territorio dello Stato si trovano a coesistere gruppi con diverse provenienze geografiche, differenti tradizioni culturali e religiose, insomma appartenenti a civiltà diverse. La coesistenza pacifica di tali gruppi oggi difficilmente può avvenire attraverso l'assimilazione alla cultura comune ai cittadini dello Stato e, perciò, sembra richiedere la garanzia del mantenimento della rispettiva identità culturale e l'equiparazione ai cittadini nel godimento di un nucleo fondamentale di diritti. In questo modo si garantisce la permanenza delle identità particolari, a condizione, però, che queste non pretendano di trasformarsi in un assoluto imponendosi, cioè, alle altre identità culturali. Tutto ciò rinvia al valore fondamentale che nelle odierne democrazie pluraliste assume il *principio di tolleranza*: → P. I, § II.7.

2.9. Lo Stato come apparato

2.9.1. L'apparato burocratico

Lo Stato si differenzia da altre organizzazioni politiche che pure hanno realizzato il monopolio della forza legittima in un determinato territorio (come, per esempio, i Comuni italiani del XIV secolo), per la presenza di *un apparato organizzativo servito da una burocrazia professionale*. L'organizzazione è *stabile* nel tempo ed ha carattere *impersonale* perché esiste e funziona sulla base di *regole predefinite*.

La complessa attività dell'apparato è scomposta, secondo diversi criteri, in numerosi compiti minori, ciascuno dei quali è esercitato da strutture minori. In questo modo si traduce nell'organizzazione statale il più generale principio di divisione del lavoro. Naturalmente, l'apparato organizzativo e le strutture che lo compongono sono azionati da uomini, ma questi operano nei limiti delle competenze assegnate e di procedure prestabilite. Tutto ciò comporta che l'esistenza dell'apparato prescinde dalle concrete persone fisiche che lo fanno funzionare. Una persona, quindi, può essere sostituita con un'altra, purché questa abbia l'addestramento specificamente richiesto per lo svolgimento dei compiti particolari che dovrà adempiere. Poiché l'apparato esiste indipendentemente dalle persone che lo fanno funzionare, esso ha carattere impersonale.

Il funzionamento dell'apparato presuppone la presenza di una **burocrazia** professionale. Quest'ultima è formata di soggetti che "per vivere" prestano la loro opera professionale a favore dello Stato, eseguendo compiti amministrativi nel rispetto di determinate regole tecniche.

✓ LE ORIGINI DELLA BUROCRAZIA

Le origini di questa burocrazia professionale si collocano nel secolo XVI nei principali Paesi europei: Inghilterra, Francia, Spagna, Austria. Essa è nata per soddisfare due esigenze scaturenti dalle lotte della corona contro le baronie locali. La prima esigenza è stata quella di creare corpi militari più forti

di quelli di qualsiasi altro potere interno, e ciò ha portato a vietare che si costituissero eserciti non dipendenti dalla corona. La seconda esigenza era quella di mettere a disposizione ingenti risorse con cui mantenere i corpi militari, e ciò richiedeva l'uso efficace dell'imposizione tributaria. Quindi, le burocrazie professionali sono nate per finalità militari e tributarie. Nel giro di mezzo secolo si sono formati saldi apparati burocratici centrali, spesso affiancati da strutture periferiche (per esempio, in Francia, gli Intendenti della Corona, antecedenti dei prefetti di Napoleone) che servirono a limitare e poi sottomettere i feudatari locali. Quanto ai poteri locali, che esistevano prima dell'affermazione degli Stati, essi non vennero soppressi, ma conservati e assoggettati alla sovranità dello Stato.

L'apparato statale civile e militare nello Stato assoluto era alle dipendenze della corona, che concentrava la titolarità delle funzioni pubbliche; dopo l'avvento dello Stato liberale, le funzioni pubbliche furono divise tra più organi di vertice da cui, sia pure secondo modalità diverse, dipendeva l'apparato con la sua burocrazia. In ogni caso, le dimensioni dell'apparato sono cresciute progressivamente, anche perché alla burocrazia statale si sono affiancate altre burocrazie pubbliche preposte ad enti diversi dallo Stato (come i Comuni), fino ad arrivare alla situazione attuale. Oggi le burocrazie degli apparati pubblici dei maggiori Paesi variano fra i tre ed i sei milioni di persone e hanno spese complessive che sovente sono pari alla metà del prodotto interno lordo (cioè della complessiva produzione di beni e servizi del Paese).

✓ LE DIMENSIONI DELL'APPARATO STATALE

Per renderci conto delle dimensioni dell'apparato statale è utile richiamare qualche dato numerico. Sull'effettiva consistenza della burocrazia italiana dopo l'unificazione non esistono dati assolutamente certi. Secondo le stime più attendibili, dai 2.859 posti in organico del 1861 si sarebbe passati agli 11.407 del 1876. Verso la fine del secolo l'Italia, con una popolazione di 31 milioni di abitanti, contava 90.618 dipendenti pubblici. Nello stesso anno, la Francia, con 38 milioni e mezzo di abitanti, aveva 416.000 dipendenti, l'Austria-Ungheria, con 41 milioni e 300 mila abitanti, 63.535 dipendenti, il Belgio, con 31 milioni di abitanti, aveva 47.880 dipendenti. Perciò in Italia i dipendenti pubblici rappresentavano il 3 per mille della popolazione contro l'11 della Francia e l'8 del Belgio. Naturalmente le dimensioni della burocrazia sono cresciute con l'incremento dei compiti dello Stato. Nel 1991 gli addetti al settore pubblico in Italia ammontavano a 4,2 milioni di persone, e quindi il numero di addetti per ogni 100 abitanti era pari a 6,5. In Francia ed in Gran Bretagna questo rapporto era pari rispettivamente a 8,8 e 9,2. Ma negli anni successivi il numero dei dipendenti pubblici cala notevolmente. I dati Istat del 2008 fissano il numero complessivo a 3,6 milioni di unità di lavoro, collocate prevalentemente nel settore statale e delle amministrazioni centrali (56,1%), seguite dagli enti locali sanitari (19,2%) e dagli enti locali territoriali (17,2%).

INTERNET I dati statistici aggiornati si ritrovano in www.istat.it.

2.9.2. *Lo Stato come persona giuridica*

Per inquadrare giuridicamente la realtà dell'apparato statale, la dottrina giuridica tedesca del XIX secolo e, sulla sua scia, la dottrina degli altri Paesi dell'Europa continentale impiegò la nozione di **persona giuridica**, che è la figura soggettiva cui l'ordi-

namento attribuisce *la capacità di agire in modo giuridicamente rilevante e di costituire centri di imputazione di effetti giuridici*. Infatti, oltre alle persone fisiche, l'ordinamento giuridico può attribuire la "soggettività giuridica" a entità immateriali. Le persone giuridiche non sono altro che figure soggettive immateriali tendenzialmente equiparate, quanto alla capacità d'imputazione giuridica, alle persone fisiche. Le associazioni riconosciute e le società commerciali sono esempi a tutti noti di persone giuridiche.

Con l'attribuzione allo Stato di un'autonoma personalità giuridica si otteneva il risultato di impedire l'identificazione dell'autorità dell'apparato con la volontà delle persone fisiche preposte ai singoli uffici ed, al contempo, si intendeva assicurare alle manifestazioni di volontà statale il carattere dell'obiettività. Questa costruzione però non attecchì in Gran Bretagna, dove non si usa la parola "Stato" e l'azione pubblica è sempre stata imputata al suo autore: il Governo, il Parlamento, la Corona, ecc.

✓ STATO ORDINAMENTO, STATO PERSONA, STATO COMUNITÀ ... NOZIONI!

Nel linguaggio tecnico è comune l'uso di qualificazioni diverse del termine "Stato" per evidenziare alcuni diversi profili. Spesso sono qualificazioni che assumono un significato preciso solo nel contesto teorico in cui si collocano. Usuale però è la contrapposizione tra **Stato persona** e **Stato comunità**. Il primo termine è usato per indicare l'apparato dello Stato, l'organizzazione del potere pubblico, i soggetti che governano: perciò si usano anche espressioni sostanzialmente equivalenti (e talvolta meno popolari) come *Stato apparato*, *Stato Governo*, *Stato ente*, *Stato soggetto* o *Stato in senso stretto*. Il secondo termine indica invece l'intera organizzazione sociale, la società civile pluralistica dotata di propri ordinamenti, di proprie organizzazioni, di autonomia: per cui si usano anche espressioni come *Stato collettività*, *Stato nazione*, ecc. Infine si usa l'espressione **Stato ordinamento** per lo più per indicare l'insieme dei due fenomeni, la somma dello Stato persona e dello Stato comunità.

Anche oggi spesso si dice che lo Stato (per esempio, lo Stato italiano) ha la personalità giuridica. Ma si tratta di un'affermazione che non corrisponde interamente alla realtà. Sul piano internazionale non c'è dubbio che lo Stato agisca come "persona"; su quello interno, invece, lo Stato agisce tramite i suoi enti (per es. i Comuni) o i suoi organi, come un certo ministro, o il prefetto, o il dirigente, o un'altra parte dell'apparato. Anche i rapporti di diritto sostanziale intercorrono tra un determinato soggetto (per esempio, un privato o un altro ente pubblico) e una parte dell'apparato che prende il nome di "organo". Così pure la responsabilità civile riguarderà sempre un determinato organo, piuttosto che lo Stato in quanto tale. Perciò, se si vuole descrivere la realtà correttamente, meglio appare definire lo Stato come "*un'organizzazione disaggregata*", cioè come "*un congiunto organizzato di amministrazioni diverse*" (M.S. Giannini).

2.9.3. Gli enti pubblici

Infatti lo Stato non esaurisce il mondo dei "pubblici poteri". Accanto allo Stato esistono numerosi e diversi enti pubblici, come le Regioni, le Province, i Comuni, dotati di personalità giuridica. In termini onnicomprensivi, gli **enti pubblici** possono essere definiti come *quegli apparati costituiti dalle comunità per il perseguimento dei propri fini, i quali sono riconosciuti come persone giuridiche o comunque come soggetti*

giuridici. Essi sono tenuti distinti rispetto alle persone giuridiche private (come le associazioni riconosciute, le fondazioni, le società, tutte regolate dal codice civile), le quali sono strumenti offerti all'autonomia privata delle persone fisiche per meglio perseguire i propri interessi leciti, quali che siano. Invece, gli enti pubblici sono istituiti per il soddisfacimento degli *interessi ritenuti comuni ad una determinata comunità*, cioè degli **interessi pubblici** (per esempio, la comunità territoriale locale espressa nell'ente Comune).

Nel modello ottocentesco c'era una visione unitaria dell'interesse pubblico e gli enti pubblici erano considerati satelliti dello Stato medesimo, cioè strumenti per realizzare l'interesse pubblico statale. Oggi, invece, l'affermazione della democrazia pluralista (→ P. I, § II.3.7) ha modificato notevolmente il quadro. Da una parte, il pluralismo ha comportato che numerosi interessi assurgessero a interessi pubblici e come tali venissero affidati alla cura di un apparato statale o di un ente pubblico ②; si è così creata una situazione in cui esistono numerosissimi interessi pubblici, spesso tra loro in conflitto (come può essere il caso dell'interesse allo sviluppo industriale e di quello alla tutela ambientale, che attualmente in Italia fanno capo a distinti ministeri), per cui si parla di *eterogeneità degli interessi pubblici*. Dall'altra parte, ad alcuni enti rappresentativi delle collettività territoriali (in Italia: Regioni, Comuni, Province) viene riconosciuta l'**autonomia politica** (artt. 5 e 114 Cost.). I loro organi sono eletti direttamente dai cittadini e possono esprimere maggioranze e indirizzi politici diversi da quelli dello Stato, con l'osservanza dei limiti previsti dalla Costituzione (→ P. I, § V.2). Questi enti territoriali assumono un rilievo crescente, non solo per il loro numero (in Italia esistono venti Regioni e più di ottomila Comuni), ma per l'ampiezza delle loro funzioni. Nelle organizzazioni pubbliche contemporanee esistono anche molti altri tipi di enti, istituiti per soddisfare interessi pubblici, che non sono espressioni di collettività territoriali: gli enti pubblici non territoriali, gli enti pubblici economici, le autorità amministrative indipendenti, ecc.

2.9.4. La potestà pubblica

Lo Stato e gli enti pubblici, di regola, sono collocati dalle norme giuridiche in una posizione di *supremazia* rispetto ai soggetti privati. Per tale ragione gli effetti giuridici degli atti da essi compiuti, ed in primo luogo l'obbligo di osservarli, derivano esclusivamente dalla loro manifestazione di volontà, essendo irrilevante il consenso o il dissenso dell'interessato. Le leggi, i provvedimenti amministrativi e le sentenze producono effetti nei confronti dei loro destinatari, anche se questi non vi hanno prestato alcun consenso e persino se dissentono dal loro contenuto. Questo potere di determinare unilateralmente effetti giuridici nella sfera dei destinatari dell'atto, indipendentemente dal loro consenso (→ P. II, § VI.1.2), prende il nome di **potestà pubblica** o di **potere di imperio**. Le potestà pubbliche però, a partire dall'affermazione dello Stato di diritto, devono essere attribuite dalla legge e devono essere esercitate in modo conforme al modello legale. Al di fuori di quanto previsto espressamente dalla legge un'autorità pubblica non può esercitare alcuna potestà (**principio di legalità**: → P. II, § I.11.1).

Ben diversa è la posizione dei soggetti privati che, almeno in via tendenziale, sono

collocati su un piano di parità giuridica e possono provvedere da sé e liberamente a disciplinare i propri rapporti, nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge (perciò si parla di **principio di autonomia privata**).

Occorre però aggiungere che attualmente lo Stato e gli altri enti pubblici sempre più frequentemente utilizzano istituti tipici del diritto privato per soddisfare interessi pubblici, con la conseguenza che, in questi casi, i rapporti instaurati con altri soggetti si svolgono su un *piano paritario*. Ciò avviene, per esempio, quando un Comune invece di espropriare un immobile lo acquista con un contratto di compravendita. In tanti altri casi, vengono utilizzati istituti propri del diritto privato per soddisfare un interesse pubblico, come quando un Comune per erogare un servizio pubblico locale (per esempio, lo smaltimento dei rifiuti urbani, la gestione di un parcheggio pubblico, i trasporti pubblici urbani, e così via) utilizza lo strumento della società per azioni.

✓ LA CADUTA DELLE ANTICHE DISTINZIONI: GLI ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO

La tendenza a rendere sempre meno rilevante la distinzione tra soggetti privati ed enti pubblici è accentuata per effetto dell'influenza del diritto comunitario. Quest'ultimo, infatti, non conosce la distinzione tra le due categorie di soggetti, ma ha elaborato la nozione di **organismo di diritto pubblico**. Al diritto comunitario non interessano le varie qualificazioni giuridico-formali, diverse da paese a paese, che potrebbero essere d'ostacolo per il funzionamento del mercato unico: l'obiettivo è di evitare che il danaro pubblico finisca nelle casse di operatori privati senza che sia assicurata una gara pubblica e trasparente a cui le imprese di tutti i paesi comunitari possano partecipare su piano di parità. Non si vuole che le imprese nazionali siano avvantaggiate rispetto alle altre in relazione alle opere pubbliche e agli acquisti da parte degli apparati pubblici, che ammontano spesso ad importi molto grandi, poiché si potrebbe così gravemente distorcere la concorrenza e il mercato, alla pari di qualsiasi altro aiuto o privilegio che lo Stato volesse dare alle proprie imprese ⁵. La nozione di "organismo di diritto pubblico" assicura che anche ad enti che formalmente non fanno parte della pubblica amministrazione vengono applicate le direttive in materia di appalti pubblici, se prendono soldi pubblici. Così, per esempio, una società per azioni (cioè un soggetto privato regolato dal codice civile), se è costituita da un Comune per l'erogazione di un servizio pubblico (come la distribuzione del gas o la raccolta dei rifiuti), rientra nella nozione comunitaria di "organismo di diritto pubblico" e pertanto, se intende affidare a terzi la realizzazione di un'opera pubblica o richiede a terzi la fornitura di beni o di servizi, dovrà rispettare le regole sugli appalti al pari di un ente pubblico (come il Comune, la Regione o un'amministrazione dello Stato). Ormai la nozione di organismo di diritto pubblico è stata accolta anche dal diritto italiano, ai fini dell'applicazione della propria normativa sugli appalti e di altre norme di diritto pubblico.

2.9.5. Uffici ed organi

Ognuno degli apparati minori in cui si articola l'organizzazione dello Stato e degli altri enti pubblici può essere configurato come una "macchina organizzativa" congegnata in modo tale da soddisfare gli interessi pubblici per la cui cura è stata creata. Perciò opera secondo regole prestabilite che delineano un particolare *disegno organizzativo*, rivolto allo svolgimento di determinati servizi, a ciascuno dei quali è preposta una o più persone, e che ha una sua assegnazione di beni strumentali e di risorse finanziarie. L'*unità strutturale elementare dell'organizzazione* si chiama **ufficio**. Il di-

segno organizzativo prefigura l'ufficio come un servizio prestato da persone, ma questo servizio è considerato in astratto, prescindendo dalle persone fisiche che vi sono concretamente preposte. Un ufficio potrebbe essere momentaneamente privo di titolare (si dice allora che c'è una "vacanza" dell'ufficio), ma non per questo l'ufficio scompare.

Naturalmente ciascun apparato, per adempiere i suoi compiti, deve poter instaurare rapporti giuridici con altri soggetti. A tal fine l'apparato deve servirsi di una particolare categoria di uffici che prendono il nome di **organi**. La dottrina giuridica ha lungamente dibattuto su cosa debba intendersi esattamente per organo, ma in questa sede può essere accolta la seguente definizione: "*l'organo è un ufficio particolarmente qualificato da una norma come idoneo ad esprimere la volontà della persona giuridica e ad imputarle l'atto e i relativi effetti*" (M.S. Giannini). La persona giuridica (l'*ente*) può avere parecchi uffici, di cui però solo alcuni (gli *organi* appunto) hanno la capacità giuridica di compiere atti giuridici (ossia, come si dice correttamente, a manifestare verso l'esterno la volontà dell'*ente*). Per esempio, un ministero è composto di centinaia di uffici cui sono preposte migliaia di persone: non tutti però possono manifestare la volontà dell'apparato compiendo atti che vengono giuridicamente imputati allo stesso. Solamente i titolari di pochi uffici sono abilitati dal diritto a fare questo, e tali uffici prendono appunto il nome di "organi". Così sarà un dirigente a stipulare contratti per il ministero, impegnandolo giuridicamente; a sua volta il dirigente avrà un ufficio di segreteria che però non potrà agire all'esterno imputando effetti giuridici al ministero. L'organo fa parte dell'organizzazione (ha un rapporto di "immedesimazione organica" con la persona giuridica), mentre la singola persona fisica che vi è preposta ha con la persona giuridica un particolare rapporto che si chiama rapporto di servizio, da cui scaturiscono diritti e doveri reciproci.

Degli organi si usano fare molte classificazioni. Tra le più importanti meritano di essere ricordate le seguenti. Una prima classificazione consente di distinguere gli **organi rappresentativi**, i cui titolari sono eletti direttamente dal corpo elettorale o che comunque sono istituzionalmente collegati ad organi elettivi (l'esempio più importante è costituito dal Parlamento), dagli **organi burocratici**, cui sono preposte persone che professionalmente prestano la loro attività in modo pressoché esclusivo a favore dello Stato o di altri enti pubblici, senza alcun rapporto con il corpo elettorale. Come si è visto, all'origine dello Stato vi era un'organizzazione di tipo burocratico che, solamente dopo la crisi delle monarchie assolute e la rivoluzione francese, è stata affiancata da un'organizzazione rappresentativa collegata al corpo elettorale.

Un'altra distinzione è quella tra **organi attivi, consultivi e di controllo**: i primi decidono per l'apparato di cui sono parte, e quindi assolvono un compito deliberativo; i secondi danno dei consigli (che si chiamano "*pareri*") ai primi sul modo in cui esercitare il loro potere decisionale; i terzi devono verificare la conformità alle norme (come si dice, la "*legittimità*"), ovvero la opportunità (cioè il "*merito*") di atti compiuti da altri organi. È opportuno aggiungere che i pareri espressi dagli organi consultivi si distinguono a loro volta in:

α) **parere facoltativo**, se l'organo deliberativo ha la facoltà di richiederlo, ma non l'obbligo;

- β) **parere obbligatorio**, qualora essi debbono essere obbligatoriamente richiesti;
- γ) **parere vincolante**, che devono essere obbligatoriamente seguiti dall'organo che decide.

Il principio è che, se la legge non lo prevede espressamente, i pareri non sono vincolanti: perciò, salvo che la legge non dica il contrario, consentono all'organo che decide di agire in difformità dagli stessi, con l'unica conseguenza di un aggravio di motivazione.

2.9.6. *Organi costituzionali*

Ai nostri fini la figura più importante è costituita dagli **organi costituzionali**. Essa è stata elaborata dalla dottrina per indicare gli organi dotati delle seguenti caratteristiche:

- sono *elementi necessari* dello Stato, nel senso che la mancanza di uno di essi determinerebbe l'arresto della complessiva attività statale;
- sono *elementi indefettibili* dello Stato, nel senso che non può aversi la loro soppressione o sostituzione con altri organi senza determinare un mutamento dello Stato (per es. se venisse soppresso il Parlamento cambierebbe radicalmente la forma del nostro Stato);
- la loro struttura di base è *interamente dettata dalla Costituzione*;
- ciascuno di essi si trova in *condizione di parità giuridica* con gli altri organi costituzionali (il che, ovviamente, non impedisce differenze, anche notevoli, di autorità politica).

In sintesi, si può affermare che gli organi costituzionali si differenziano dagli altri non soltanto per una diversità di funzioni, ma soprattutto per una differenza di posizione, poiché solo essi individuano lo Stato in un determinato momento storico.