

## LA «COMUNITÀ STATUALE» NELLA COSTITUZIONE ITALIANA (\*)

### § 1. - Definizione dei termini del problema.

Tra le formazioni sociali oggi esistenti occupa indubbiamente un posto importantissimo la « comunità statale ». La sociologia giuridica ci dice che questa « comunità » raggruppa organicamente, in ordine al conseguimento dei fini sociali più generali (armonia e pace nella vita associata, difesa contro i nemici e i pericoli interni ed esterni, promovimento di condizioni favorevoli al benessere comune, ecc.), persone fisiche e formazioni sociali minori (« naturali » e libere) viventi e operanti in un determinato territorio o a tale territorio legate da vincoli particolari (1).

Per il diritto costituzionale generale, lo « Stato », nella sua moderna configurazione, è un ente « a fini generali » (o « politico » in senso lato) (2), che consta essenzialmente di un territorio, di una popolazione e di un ordinamento giuridico, è « origi-

---

(\*) Il presente saggio, come già quello sulle « autonomie locali » edito nel numero di luglio-agosto della nostra Rivista, fa parte di un lavoro più ampio, dal titolo « *Persona umana* » e « *società* » nel sistema costituzionale italiano, (Contributo per una sintesi dogmatico-giuridica), di cui stiamo preparando la pubblicazione. Siamo grati al prof. E. TOSATO, Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Stato di Milano, che ci ha assistiti col suo consiglio nella nostra indagine.

(1) Questa descrizione della « comunità statale » si ritrova sostanzialmente presso tutti quegli autori che fanno rientrare lo Stato nella categoria delle « corporazioni ». (Per la distinzione tra « corporazioni » e « istituzioni in senso stretto », cfr. S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, Milano 1947, pp. 51 s.).

(2) « Sono a dirsi *politici*, attribuendo a tale parola un significato più largo di quello originario corrispondente alla sua etimologia, gli enti a scopi *generali*, cioè gli enti che, pur proponendosi delle finalità che in un dato momento si possono precisare e circoscrivere, sono tuttavia suscettibili di assumere ogni altra finalità senza cambiare natura. E ciò a differenza degli enti a scopi singolarmente determinati, p. es., una società di commercio, un'istituzione di beneficenza, un ente ecclesiastico, che si trasformerebbero se perdessero i loro fini essenziali.

nario » quanto alla sua « costituzione » (3) e quindi « sovrano » per quanto riguarda la determinazione della sua sfera (diritti, poteri, doveri) nei rapporti interni in relazione ai suoi fini (4).

La maggior parte della dottrina oggi distingue fra Stato come ente giuridico e Stato come persona, come soggetto di diritto (5). Lo Stato come ente giuridico è l'ordinamento giuridico originario e sovrano, che « costituisce in unità e organizza e regola » la collettività popolare vivente su un determinato territorio (« Stato-ordinamento ») (6). Lo « Stato-persona » (o « Stato-soggetto ») è invece l'ente « Stato », quando (7) in un ordinamento positivo sia configurato come soggetto di diritto e insieme come titolare, in tutto o in parte, dei c. d. « poteri sovrani », cioè di quelle « potestà », ordinate al reggi-

---

Tutti gli enti territoriali (non soltanto però essi) sono, in questo senso, politici, perchè di regola la loro sfera di competenza si estende potenzialmente ad una indefinita serie di interessi che si manifestano nell'ambito del loro territorio » (S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., p. 53).

(3) Sia quanto alla sua « costituzione in senso materiale » che quanto alla sua « costituzione in senso formale ». (Per questi termini, cfr. S. ROMANO, cit., pp. 1 s.; sul significato del termine « originario » riferito all'ordinamento statale, v. *ibidem*, pp. 68 s.).

(4) Non è sempre « sovrano », invece, per quanto riguarda la determinazione della sua sfera nei rapporti con gli enti maggiori di cui fa parte (Stati federali, Unioni di Stati, Comunità internazionali, ecc.).

(5) Sulla distinzione fra i due concetti di Stato, sulle origini della stessa, e sulle « forme diverse » in cui è stata presentata dagli autori « a secondo delle scuole e degli indirizzi rispettivi », v., anche per un cenno bibliografico, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, Padova 1955, pp. 12 ss. dell'estratto. Fondamentali per la comprensione di alcuni concetti, che sono alla base della distinzione fra Stato come ente giuridico e Stato come persona, sono: S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1951 (rist. II ediz.), e, dello stesso A., *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., pp. 45 ss.

(6) Con E. TOSATO (*Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Milano 1957, pp. 30 ss. dell'estratto; cfr., nello stesso senso, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1955, pp. 8 ss.) preferiamo chiamare lo Stato, inteso come ente giuridico, « Stato-ordinamento » anzichè « Stato-istituzione » o « Stato-società ». Ci sembra infatti che coi termini « istituzione » e « società » i seguaci della c. d. teoria istituzionalistica vogliano, in definitiva, riferirsi, non già a una realtà giuridica, ma piuttosto a una realtà pregiuridica o extra-giuridica (non si comprende bene se di natura sociologica o psicologica), la quale, di per se stessa, non è nè può essere oggetto della scienza giuridica.

(7) Sul fatto che in un ordinamento costituzionale lo Stato può anche non essere configurato come « persona », v., p. es., S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., p. 60.

mento della collettività popolare organizzata dal diritto, le quali, pur non essendo nè originarie nè assolute, in quanto emanano dall'ordinamento giuridico e a tale ordinamento sono sempre subordinate, nel loro ordine hanno certamente un carattere di supremazia rispetto alle potestà analoghe di cui sono titolari gli enti politici infrastatali (8). Negli ordinamenti degli Stati moderni lo « Stato-persona » viene identificato o con l'apparato di governo o, come vedremo, con la stessa comunità dei cittadini.

E' certamente possibile ravvisare nell'elemento « popolazione » (o « collettività popolare »), di cui nella definizione giuridica dell'ente « Stato » da noi sopra riferita, la « comunità statale » della quale parlano i sociologi. Bisogna però notare che il diritto costituzionale generale non determina in quale forma tale elemento entri a far parte dell'ordinamento statale: se cioè come una « massa » amorfa di individui, oppure come una formazione sociale organica e unitaria.

In realtà, l'elemento « collettività popolare » viene preso in considerazione in modo diverso nei diversi ordinamenti positivi, prevalendo in alcuni di essi una concezione individualistica e in altri una concezione più o meno comunitaria.

## § 2. - L'elemento « collettività popolare » negli ordinamenti degli « Stati assoluti » e in quelli degli « Stati di democrazia classica ».

Negli ordinamenti degli « Stati assoluti » (9) la collettività popolare non costituisce mai un vero raggruppamento sociale organico, che partecipi attivamente, in maniera effettiva, alla vita dell'organismo statale.

Nei documenti ufficiali detta collettività viene spesso de-

(8) Non sarebbe pertanto « Stato-persona », ad esempio, quella comunità statale che in un ordinamento positivo fosse configurata unicamente come titolare di diritti soggettivi e di doveri, e non invece come titolare di almeno una delle « potestà sovrane ».

(9) Col termine « Stati assoluti » intendiamo designare tutti quegli Stati moderni che nei loro ordinamenti non accolgono il fondamentale principio democratico dell'autogoverno popolare. Per noi quindi sono « Stati assoluti » sia gli « Stati autoritari » di tipo fascista, sia, almeno nell'attuale momento storico, gli « Stati di democrazia progressiva » (comunisti). [Sui concetti di « Stato autoritario » e di « Stato di democrazia progressiva », v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1956, pp. 153 ss. Sugli Stati di democrazia progressiva, v. anche, dello stesso A., *Lineamenti generali dell'ordina-*

signata con il nome di « comunità » (o con altro equivalente), ed è magari rappresentata come titolare di una « volontà sovrana », che si manifesta attraverso votazioni plebiscitarie e che i governanti proclamano di voler « interpretare » fedelmente in tutta la loro azione politica; di fatto però, in ultima analisi, si configura come una « moltitudine » di individui isolati, formanti, se si vuole, una unità sociologica (nazionale o razziale), ma che, dal punto di vista del diritto, di fronte ai poteri dello Stato, — i quali sono interamente subbieltati, quanto all'esercizio, secondo i casi, in una sola persona fisica, in un partito o in una determinata classe sociale, — non sono niente più che dei « sudditi ».

Più difficile è determinare la posizione dell'elemento « popolazione » negli ordinamenti degli « Stati di democrazia classica » (10). Diversissimi infatti sono spesso l'uno dall'altro i sistemi costituzionali vigenti nei singoli Stati, nei diversi periodi storici; e addirittura disparate le interpretazioni che di ciascuno di essi ci offrono gli studiosi.

Montesquieu aveva proclamato: « Lorsque, dans une République, le peuple a conquis la souveraine puissance, c'est une démocratie » (*Esprit des Lois*, livre I, ch. III).

Nella seconda metà dell'Ottocento e nel primo Novecento, uno Stato veniva generalmente considerato « democratico », quando nel suo ordinamento:

a) era contenuta l'affermazione generica, diretta o indiretta (11), del principio della « sovranità popolare »;

---

mento costituzionale sovietico, Milano 1956; inoltre: H. Kelsen, *La teoria comunista del Diritto*, trad. dall'inglese, Milano 1956; A. Y. VYSHINSKY, *The Law of the Soviet State*, New York 1948; FEDOSSEJEW, *Die schöpferische Rolle des Sowjetstaates und des Sowjetrechts bei der Errichtung der sozialistischen und der kommunistischen Gesellschaft*, Berlin 1954; ecc.]

Non ci occupiamo delle « monarchie assolute » del passato, nelle quali il principe identificava se stesso con lo Stato (« *l'État c'est moi* ») o considerava lo Stato come « oggetto » del suo « dominio » (c. d. « Stato patrimoniale »), perchè esse non interessano direttamente la presente indagine. (Su tali tipi di « Stati assoluti » si può vedere: G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. dal tedesco, Milano 1949, pp. 47 ss.; cfr., però, per alcune precisazioni, S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., pp. 54 s.).

(10) Con P. BISCARETTI DI RUFFIA (*op. e l. cit.*) ci serviamo dell'espressione « Stati di democrazia classica » per designare quegli Stati che, nella loro struttura costituzionale, si richiamano al concetto della « democrazia politica » tradizionale.

(11) Nello « Statuto » del 1848 (v. *Lo Statuto albertino*, a cura di A. C. JEMOLO e M. S. GIANNINI, nella collezione « Testi e documenti

b) al preesistente « governo degli uomini » era stato sostituito il « governo delle leggi » (12);

c) risultava accolto il classico principio della « divisione dei poteri », per il quale al vertice del governo deve esserci « una pluralità di governanti, a ciascuno dei quali sono assegnati poteri diversi da quelli degli altri, che così si limitano a vicenda: [in quanto] un potere arresta l'altro » (13);

d) era assicurata una estesa garanzia giurisdizionale ai diritti pubblici subbiettivi (specie ai diritti di eguaglianza e ai diritti civili);

e) erano affermate e garantite le libertà e i diritti politici dei cittadini (la libertà di opinione, di parola, di stampa, di associazione, ecc.; i diritti elettorali);

f) esisteva almeno una assemblea « rappresentativa », con poteri legislativi e in grado di influire sull'indirizzo politico generale.

Da un punto di vista giuridico, non era tuttavia chiaro che cosa rappresentasse, in concreto, in un ordinamento statale « democratico », il c. d. « popolo sovrano ».

La « democrazia » era, in definitiva, concepita come « autogoverno dei governati », o, che è lo stesso, come « identifica-

costituzionali », Firenze 1946), che era una tipica « costituzione ottratta », concessa da Carlo Alberto, Re « per la grazia di Dio », ai suoi « sudditi », il riconoscimento della « sovranità popolare » era *indiretto*: era cioè implicito nel fatto che il monarca, prima sovrano « assoluto », pur ritenendo per sé una parte dei poteri sovrani: a) aveva emanato una Carta costituzionale, nella quale erano riconosciuti i « diritti politici » dei cittadini (art. 24; cfr. artt. 39, 41<sup>1</sup>, 57) e veniva istituita una Camera elettiva (cfr. artt. 39 ss.); b) aveva assunto, per se stesso e per i suoi successori, l'impegno solenne di osservare « lealmente » tutte le disposizioni in tale Carta contenute.

Un riconoscimento *esplicito* della « sovranità popolare » si ebbe in Italia solo dopo la proclamazione del Regno (legge 17 marzo 1861, n. 1671), quando, con legge 21 aprile 1861, n. 1, si stabilì di aggiungere al titolo di « Re d'Italia » la significativa formula: « per grazia di Dio e per volontà della Nazione ».

(12) Quando, cioè, era stato instaurato il c. d. « Stato di diritto ». Con O. RANELLETTI (*Istituzioni di Diritto pubblico*, Parte generale, Milano 1955, p. 200; cfr. anche S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., p. 149, e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 152), chiamiamo « Stato di diritto » « quello Stato che con norme di diritto, regola, per quanto più è possibile, la propria organizzazione e la propria attività nei rapporti con i cittadini, e del diritto assicura l'attuazione anche riguardo a sé medesimo, mediante appositi istituti giuridici ».

(13) S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., p. 148; cfr. p. 173.

zione quanto più perfetta possibile fra governanti e governati » (14). Non veniva però precisato in quale senso e fino a che punto in un regime democratico il popolo « governato » dovesse e potesse governare se stesso.

Si proclamava essere il « popolo » la « fonte politica » da cui « emanano » i poteri sovrani dello Stato; si riconosceva, inoltre, alla collettività popolare (o, per lo meno, a una parte qualificata di essa) il diritto di scegliersi i suoi « rappresentanti » politici. Ma si negava recisamente che la collettività popolare potesse venir considerata (almeno in uno Stato ormai giuridicamente costituito) come « titolare » della suprema potestà di governo; e non ci si stancava di ribadire che unico vero titolare di tale potestà era lo Stato.

E' indubbio che la equivocità del termine « Stato », usato per lo più indifferentemente dai legislatori e dalla dottrina per designare sia lo Stato-ordinamento che lo Stato-persona, contribuiva non poco a confondere le idee.

Lo Stato, in quanto ente territoriale originario e sovrano, comprendeva certamente tra i suoi componenti principali la collettività popolare; ma, in quanto titolare dei poteri sovrani, veniva non di rado rappresentato « come qualche cosa di astratto e di mitico, come una entità superindividuale, distaccata dagli uomini e trascendente, se non addirittura divina, avente finalità e interessi suoi, superiori e diversi da quelli dei cittadini, e dotata di una sovranità intesa come potere superumano, attribuito di un ente misterioso che non si confonde con gli uomini che lo compongono, e che agisce sì, più terrenamente, per mezzo di essi, configurati tuttavia quali suoi organi, e assorbiti quindi nella personalità statale » (15).

La collettività popolare, nella sua espressione di « corpo elettorale », contribuiva alla formazione di alcuni degli « organi » dello Stato (ordinariamente di almeno una Assemblea legislativa, e talvolta anche di una parte degli organi dei poteri esecutivo e giurisdizionale) (16). Questi organi, però, una

---

(14) Sul significato attribuito al « principio democratico » negli Stati di democrazia classica, nella seconda metà dell'Ottocento e nel primo Novecento, v., p. es., J. BRYCE, *Modern Democracies*, London 1921, nel II vol. della ristampa della vers. it. (Milano 1949-1953); cfr. però anche: G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna 1957, pp. 226-244 e *passim*.

(15) E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit., p. 42.

(16) Secondo P. LABAND (*Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, Tübingen 1911-1914, vol. I, pp. 270 ss.) e G. JELLINEK (*La dottrina gene-*

volta formati, si staccavano dalla matrice e vivevano una vita propria, del tutto indipendente e autonoma (17).

Ci si riferiva infine alla collettività popolare come a una formazione sociale organica (e quindi, in certo senso, come a una « persona »), soltanto quando tale collettività era costituita in « corpo elettorale » (18). In tutti gli altri rapporti con lo Stato essa veniva invece considerata come una « massa » di cittadini, titolari, come individui, di diritti soggettivi e di doveri pubblici e privati, ma che certamente non formavano un ente unitario, soggetto, a sua volta, di diritti, di poteri e di doveri.

### § 3. - Lo « Stato di diritto, democratico e sociale ».

Oggi, negli ordinamenti positivi degli Stati di democrazia classica l'organismo statale va assumendo un assetto del tutto nuovo.

Il progressivo superamento della concezione « individualistica » liberale classica e l'evoluzione in senso « personalistico » del diritto costituzionale, a cui noi al presente assistiamo (19), hanno dato e stanno dando all'ideologia democratica un contenuto più sostanziale. Da questo travaglio sta nascendo quello che qualche Costituzione ha già denominato « Stato di diritto, democratico e sociale » (20).

---

*rale del diritto dello Stato, cit.*, pp. 151 ss.), il « popolo », in quanto « corpo elettorale », era esso stesso « organo » dello Stato.

(17) In questo senso, v. almeno una parte della dottrina [i sostenitori, cioè, della « teoria della mera designazione di capacità »; sulla quale, anche per un breve cenno bibliografico, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale, cit.*, pp. 225 s.].

(18) V., implicitamente contro la concezione del « corpo elettorale » come persona giuridica (e quindi come formazione sociale unitaria), S. ROMANO, *Principii ecc., cit.*, p. 102 (cfr. p. 222).

(19) Sull'evoluzione del diritto costituzionale, di cui nel testo, v. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano 1954, pp. 118-131. Sull'« individualismo » liberale e sul « principio personalistico », v., brevemente, A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano 1948, pp. 41 s.

(20) V. l'art. 1 della *Costituzione della Repubblica francese* del 1946, riprodotto *ad litteram* nell'art. 2<sup>a</sup> della Costituzione del 1958 (« La Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale ») e gli artt. 20<sup>a</sup> e 28<sup>a</sup> della *Legge fondamentale per la Repubblica federale germanica* (« Das Bonner Grundgesetz ») del 1949 (art. 20<sup>a</sup>: « La Repubblica federale della Germania è uno Stato federale democratico e sociale »; art. 28<sup>a</sup> (primo inciso): « L'ordinamento costituzionale dei Länder deve rispondere ai principi dello Stato di diritto (Rechtsstaat) repubblicano, democratico e sociale »). [La maggior parte

In sostanza, la dottrina e lo stesso diritto positivo tendono a far coincidere la configurazione dell'ente « Stato » con la definizione classica, che molti filosofi del diritto in ogni epoca hanno data della c. d. « comunità politica perfetta » (21).

Lo Stato come ente giuridico viene rappresentato come l'ordinamento originario e sovrano, che raggruppa e organizza, per il raggiungimento dei fini generali, individui e formazioni sociali viventi e operanti in un determinato territorio. La collettività popolare, (l'insieme, cioè, dei cittadini), viene sempre più chiaramente considerata come l'unico soggetto della « potestà suprema » di governo (22), e, in tal modo, viene sempre più concretamente identificata con lo Stato-persona.

Ciò significa che lo Stato, titolare dei « poteri », cessa di

---

dei costituzionalisti tedeschi considera il primo inciso dell'art. 28<sup>1</sup> come una formula che vuol riassumere quanto è stabilito nell'intero art. 20 in materia di struttura dello Stato e del Governo della Repubblica federale (CHR. F. MENGER, *Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz*, Tübingen 1953, p. 3, nota 1).

Qualche autore (p. es., E. FORSTHOFF, *La Repubblica federale tedesca come Stato di diritto e Stato sociale*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Milano 1956, pp. 548-562) sostiene che nella Costituzione tedesca l'espressione « Stato sociale » vuol designare lo Stato in quanto ha la funzione di assicurare giuridicamente, almeno entro certi limiti, le condizioni di esistenza del cittadino. V., però, certamente contro tale interpretazione restrittiva e implicitamente nel nostro senso, tra gli altri: CHR. F. MENGER, *cit.*; E. FECHNER, *Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat*, Tübingen 1953; TH. MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, 4. Auflage, München-Berlin 1955, pp. 56 ss. Per una bibliografia completa sulla questione, cfr. H. VON MANGOLDT - FR. KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, 2. Aufl., I Bd., Berlin-Frankfurt a. M. 1957, pp. 608 ss.

(21) Si pensi ad ARISTOTELE [*Politicorum*, l. III, cc. IV ss.; v. *Opera omnia graece et latine*, ed. Firmin Didot, vol. I (Parigi, 1862), pp. 526 ss.], a CICERONE [*De re publica*, l. I, c. 25; v. *M. T. Ciceronis scripta quae manserunt omnia* (recognovit C. F. W. MUELLER), IV, 2, ed. Teubner (Lipsia 1905), p. 289], agli Scolastici del Medio Evo (per tutti, S. TOMMASO AQ.) e a quelli della Rinascenza (F. DE VITORIA, F. SUAREZ, G. VASQUEZ, ecc.), a GROZIO [*De jure belli ac pacis*, l. I, c. I, § 14, 1 (nel primo tomo dell'ed. di Losanna del 1755, a cura di H. L. B. DE COCCENI): « *Est civitas coetus perfectus liberorum hominum, juris fruendi et communis utilitatis causa sociatus* »] e infine agli Scolastici più recenti [v., per tutti, TH. MEYER, *Institutiones iuris naturalis*, I, p. 353, per il quale la comunità statale è « *coetus perfectus plurimarum familiarum, comunitatum ac tribuum determinatam terrae plagam inhabitantium, iuris fruendi et communis boni gratia organice sociatus* »].

(22) V., p. es., esplicitamente: la *Costituzione della Finlandia* del 1919, tit. I, § 2 (« Il potere sovrano in Finlandia appartiene al popolo, rappresentato dalla Camera dei rappresentanti riuniti in sessione. Il potere esecutivo supremo è delegato al presidente della Repubblica.

essere, per la collettività popolare, « *ein blosses Gegenüber* », un puro antagonista, come accadeva negli ordinamenti che si ispiravano alla concezione individualistica liberale (23).

Lo Stato democratico contemporaneo va configurandosi come una vera e propria « società » di persone (fisiche e giuridiche), le quali operano insieme in ordine al conseguimento di quelle finalità generali che i singoli, isolati nella loro individualità o semplicemente inseriti nelle formazioni sociali minori, non potrebbero raggiungere; o, in altri termini, come una « concentrazione consapevole e unitaria della volontà e del pensiero di tutte le forze sociali volte a una finalità unitaria » (24).

Nei diversi Paesi l'attività dei legislatori, dei governanti e della pubblica amministrazione è diretta in gran parte a creare un sistema giuridico, che realizzi l'ideale suddetto: un sistema, cioè, nel quale: 1) sia al massimo soddisfatta l'esigenza di libertà, di eguaglianza e di sicurezza di tutti i consociati (individui e formazioni sociali); 2) questi stessi consociati, nei limiti delle loro capacità e possibilità, collaborino

---

[Ecc.] »); la *Costituzione della Repubblica francese* del 1946, art. 3 (« La sovranità nazionale appartiene al popolo francese. Nessuna parte del popolo francese, nessun singolo può arrogarsene l'esercizio. Il popolo la esercita, in materia costituzionale, con il voto dei suoi rappresentanti e con il referendum. In tutte le altre materie la esercita mediante i suoi deputati all'Assemblea nazionale, eletti con suffragio universale, eguale, diretto e segreto »); la *Costituzione della Repubblica italiana* del 1947, art. 1<sup>2</sup> (« La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione »); la *Costituzione francese* del 1958, art. 3<sup>1-2</sup> (« La sovranità nazionale appartiene al popolo, che la esercita mediante i suoi rappresentanti e con il referendum. Nessuna parte del popolo e nessun individuo può arrogarsene l'esercizio »).

Sostanzialmente nello stesso senso sono: la *Costituzione tedesca di Weimar* del 1919, art. 1<sup>2</sup> (« Il potere statale emana dal popolo »); la *Costituzione dell'Irlanda* del 1937, art. 6<sup>1</sup> (« Tutti i poteri di governo, legislativi, esecutivi e giudiziari, provengono, sotto l'autorità divina, dal popolo, che ha il diritto di designare i dirigenti dello Stato e, in ultima istanza, di decidere su tutti i problemi della politica nazionale, in conformità alle esigenze del bene comune »); la *Legge fondamentale per la Repubblica federale germanica* del 1949, art. 20<sup>2</sup> (« Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso viene esercitato dal popolo nelle elezioni e votazioni, e mediante gli speciali organi della legislazione, del potere esecutivo e della giurisdizione »); ecc.

(23) CHR. F. MENGER, *cit.*, pp. 26 s.

(24) G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, Atti del sesto Convegno nazionale di Studio dell'U. G. C. I., Quaderni di « Justitia », n. 6, Roma 1955, p. 23.

tutti, direttamente o indirettamente, al raggiungimento dei fini generali, e siano effettivamente partecipi degli oneri e dei vantaggi della vita associata; 3) l'apparato dirigente, eletto e controllato dalla comunità, « rappresenti » gli interessi di tutti.

§ 4. - Nel nostro ordinamento costituzionale la persona dello Stato s'identifica con il « popolo ».

La nostra Carta costituzionale si riferisce alla « collettività popolare », quando parla del « popolo » negli artt. 1<sup>2</sup> (« La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ») e 101<sup>1</sup> (« La giustizia è amministrata in nome del popolo ») (25), di « tutti i cittadini » nell'art. 48<sup>1</sup> (« Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età ») (26), e della « Nazione » (cioè del « popolo » nella sua unità etnico-sociale e nei caratteri che lo individuano precisamente come « popolo italiano ») (27) negli artt. 67 (« Ogni membro del Parlamento

---

(25) V. anche le disposizioni che trattano dell'« iniziativa popolare delle leggi » (art. 71<sup>2</sup>; cfr. art. 50), del « referendum popolare » (art. 75 e 138<sup>2</sup>) e della « partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia » (art. 102<sup>3</sup>). [Cfr., per un accenno al « diritto d'iniziativa » e al « referendum » nella Regione, l'art. 123<sup>1</sup>].

(26) Si noti che « il suffragio universale suole ritenersi realizzato in tutti quegli ordinamenti che riconoscono l'elettorato attivo puramente in forza della sussistenza dei requisiti d'ordine generale della cittadinanza, del raggiungimento d'una determinata età (coincidente, per lo più, con quella maggiore) e dell'assenza d'ogni inabilità elettorale » (P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 249).

(27) Questo ci sembra il significato da attribuirsi al termine « Nazione » nelle disposizioni costituzionali citate (cfr., in questo senso, E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit., p. 5).

Il vocabolo « nazione » nel linguaggio scientifico designa « una realtà sociologica: cioè una speciale comunanza delle persone conviventi in un ambito territoriale, sulla base di fattori legati alla tradizione, ai sentimenti, ai costumi »; « comunanza che può essere attestata, e di solito lo è, da identità di lingua, di religione, di razza, ma che può trovare il suo fondamento anche in altri elementi » (C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1955, p. 74; cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 30 s. e la bibliografia ivi cit.). La « nazione » — è importante sottolinearlo — « agisce negli Stati nazionali come specifico fattore di aggregazione (diverso da altri che potrebbero essere assunti con la stessa funzione, come per esempio, la razza, la classe, ecc.), determina un particolare modo di essere e di funzionare del popolo unito nella comune nazionalità e pertanto entra a comporre il sostrato di interessi e di sentimenti comuni, che si pongono a base dello Stato-istituzione » (C. MORTATI, *ibidem*).

rappresenta la Nazione [ecc.] ») e 98<sup>1</sup> (« I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione »).

Nelle disposizioni citate la collettività popolare è configurata come un ente unitario, come una « corporazione » con personalità giuridica.

Nell'art. 1<sup>2</sup>, infatti, è detto esplicitamente che il « popolo » è l'unico soggetto, *quoad titulum e quoad exercitium*, dei poteri sovrani (28); nelle altre disposizioni viene precisato che al « popolo » spettano, in definitiva, tutti e tre i poteri: il legislativo (per il combinato disposto degli artt. 48<sup>1</sup>, 56<sup>1</sup>, 58<sup>1</sup>, 67, e dell'art. 70, nel quale è detto che « la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere »; e ancora per gli artt. 71<sup>2</sup>, 75, e 138<sup>2</sup>), l'esecutivo (per il combinato disposto degli artt. 48<sup>1</sup>, 56<sup>1</sup>, 58<sup>1</sup>, 67, e dell'art. 94<sup>1</sup>, nel quale è detto che « il Governo deve avere la fiducia delle due Camere » (29); e, inoltre, per l'art. 98<sup>1</sup>) e il giurisdizionale (per l'art. 101<sup>1</sup>; cfr. anche l'art. 102<sup>3</sup>).

Ora, la « titolarità » di un potere, (come quella di un diritto o di un dovere), suppone che il soggetto sia un ente unitario, una « persona ». Si deve quindi ritenere che la « collettività popolare » nel nostro ordinamento positivo è una « persona giuridica » (30).

E' un dogma della moderna scienza giuridica che lo Stato, quando sia riconosciuto come « persona », è necessariamente titolare dei poteri sovrani (31).

Lo Stato italiano, nella nostra Costituzione, è riconosciuto come « persona » (p. es., negli artt. 7<sup>2</sup>, 8<sup>3</sup> e 134, nei quali si parla di « rapporti » tra lo Stato e altre persone o enti; nell'art. 28, dove si accenna a una « responsabilità civile » dello Stato per « atti compiuti in violazione di diritti »; nell'art.

(28) V., in questo senso, (anche per l'indicazione delle opinioni divergenti di una parte della dottrina), E. TOSATO, *cit.*, pp. 3 ss.; cfr. anche C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, (Saggi), dello stesso A., Padova 1954, pp. 10 s.

(29) Sul significato giuridico-politico della « fiducia », cfr. E. SALLIS, *Rapporto fiduciario tra Governo e Camere nel regime parlamentare*, in *Studi economici e giuridici della Fac. di Giurisprudenza di Cagliari*, Padova 1953.

Si noti che anche il Presidente della Repubblica è eletto, in sostanza, dalle due Camere (cfr. art. 83).

(30) E. TOSATO, *cit.*, p. 39. Sulla possibilità di considerare il « popolo » come una persona giuridica, v., (anche per una risposta, a nostro avviso, esauriente e decisiva alle principali obiezioni), *ibidem*, pp. 20 ss.

(31) Cfr. E. TOSATO, *cit.*, p. 6.

124, dove si parla di « funzioni amministrative esercitate dallo Stato »; negli artt. 42<sup>1</sup> e 43, nei quali lo Stato è configurato come titolare di diritti di proprietà; ecc.). Ad esso, d'altra parte, sono positivamente attribuiti i « poteri sovrani » (tra l'altro, nella Carta costituzionale si parla, ad ogni passo, di « leggi » e di « attività legislativa » dello Stato; nell'art. 118<sup>2</sup> si afferma, implicitamente, che le funzioni amministrative spettano di diritto allo Stato; nell'art. 134 si accenna esplicitamente ai « poteri dello Stato » (32); ecc.).

E' lecito pertanto concludere che nel nostro ordinamento costituzionale « la persona dello Stato si identifica con il popolo » (33): o, più precisamente, che lo Stato-persona « non è un soggetto astratto », ma è « un soggetto che impersona la realtà concreta e vivente di una collettività umana giuridicamente ordinata a Stato » (34).

§ 5. - Nel nostro ordinamento costituzionale il « popolo », che s'identifica con lo Stato-persona, è una « formazione sociale » che si regge « democraticamente ».

Dire che la collettività popolare nel nostro sistema costituzionale è un ente unitario, una « persona », equivale a dire che essa costituisce una « formazione sociale ».

Si tratta, in realtà, di una di quelle « formazioni sociali naturali (o spontanee) » (35), nelle quali necessariamente « si

---

(32) Nell'art. 134 con il termine « poteri » ci si vuole indubbiamente riferire ai « poteri sovrani ». Non si deve, tra l'altro, dimenticare che la Repubblica italiana è « unitaria », e che gli enti locali, benchè enti « a fini generali », sono essenzialmente « infrastatali » [cfr. L. Rosa, *Le « autonomie locali » nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1958, pp. 396 s. (rubr. 135)].

(33) E. Tosaro, *cit.*, p. 46. (Per un compiuto svolgimento della nostra argomentazione, v. l'intero « saggio »).

V., contro le nostre conclusioni, da ultimo, V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana* (nel secondo volume degli *Studi sulla Costituzione*, a cura del « Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione », Milano 1958, pp. 137-153), il quale, pur ammettendo che nel nostro ordinamento fondamentale il « popolo » è rappresentato come l'unico titolare della « sovranità », sostiene che « Stato-soggetto » nello stesso ordinamento è soltanto l'« apparato di Governo » (pp. 142-146).

(35) Con il termine « formazioni sociali naturali (o spontanee) » sogliono venir designati quei raggruppamenti sociali che, se anche nel fatto della loro costituzione dipendono talvolta da una libera deci-

svolge » la personalità dell'uomo, e i cui diritti, quindi, come i diritti del « singolo », a norma dell'art. 2 della Carta costituzionale, devono ritenersi « inviolabili ».

L'ordinamento positivo non l'ha creata (36): esso si limita a riconoscerne l'esistenza e a definirne la natura giuridica e le funzioni, i diritti, i poteri e i doveri.

Secondo la Carta costituzionale, il « popolo » è una persona, un soggetto di diritto, subordinato all'ordinamento, — (l'art. 1<sup>o</sup> dice che esso « esercita » la sovranità « nelle forme e nei limiti della Costituzione »), — nello stesso modo che sono persone, soggetti di diritto, subordinati all'ordinamento, tutte le persone fisiche e giuridiche che vivono e operano nell'ambito dell'ordinamento stesso.

Da ciò deriva che esso non può mai agire violando i diritti e le prerogative che l'ordinamento riconosce e garantisce alle altre persone (37).

Nel nostro sistema costituzionale lo Stato-persona si regge « democraticamente ».

L'art. 1<sup>o</sup> dice esplicitamente che « l'Italia è una Repubblica democratica ». Questa dichiarazione non ha valore meramente dichiarativo e riconoscitivo, ma ha « significato so-

---

sione dei loro membri, rivestono tuttavia nella loro essenza il carattere della necessità, in quanto, a giudizio comune, soddisfano a profonde esigenze della natura umana.

(36) Si potrebbe, se mai, forse dire che fu essa a creare l'ordinamento. E' noto, infatti, che fu proprio il « popolo », rappresentato dall'Assemblea costituente, a dar vita alla nuova Costituzione [cfr. l'art. 1 del D. l. luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, nel quale veniva stabilito: « Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato »].

(37) Si noti che nella Costituzione ai diritti dei cittadini e delle formazioni sociali infrastatali corrispondono nello Stato dei veri « doveri », cioè degli obblighi giuridici ben definiti a fare o ad astenersi. Il testo costituzionale talvolta determina esplicitamente questi « doveri »: come quando, p. es., si serve delle formule: « la Repubblica (o la legge) garantisce » (artt. 2, 37<sup>o</sup>, 42<sup>o</sup>), « la legge assicura » (artt. 30<sup>o</sup>, 33<sup>o</sup>, 42<sup>o</sup>, 45<sup>o</sup>), « la Repubblica rende effettivo » (art. 34<sup>o</sup>), « la Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo » (art. 41); oppure quando con le formule « non è ammesso », « non è consentito », « non si può », o equivalenti, limita i poteri degli organi dello Stato; oppure ancora quando con una formula generale stabilisce: « è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » (art. 3<sup>o</sup>).

stanziale » (38). Esso, cioè, non vuole soltanto riassumere « le singole disposizioni sulla eguaglianza di fronte alla legge, sulla abolizione dei titoli nobiliari, sulla libertà di riunione, di associazione e di stampa, sulla partecipazione del popolo al governo, sulla scelta diretta o indiretta del governo da parte del popolo e di altre simili, ma ci dice quale sia lo spirito informatore delle singole disposizioni » (39).

Sappiamo che, perchè uno Stato sia veramente « democratico », « occorre che il diritto preveda e disciplini manifestazioni inequivoche, regolari e frequenti della volontà del popolo, dalle quali risulti in modo oggettivo che cosa questo pensa degli affari politici, e per le quali le più importanti decisioni siano realmente prese dal popolo liberamente, secondo il suo giudizio » (40); occorre, in altre parole, che il « popolo » non sia soltanto teoricamente il « titolare » della sovranità, ma che tale sovranità eserciti realmente; occorre, in definitiva, che il « popolo » si autogoverni in modo analogo a quello in cui si autogoverna qualsiasi « società » di persone democraticamente organizzata.

Nel nostro ordinamento, il « popolo » elegge in maniera democratica i suoi « rappresentanti politici » (41), i quali poi, in suo nome: a) creano le norme che devono guidare la collettività al conseguimento delle finalità fondamentali dell'organismo statale (42); b) determinano concretamente i

---

(38) V., anche per l'esegesi della dichiarazione in esame, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione, cit.*, pp. 6 ss.

(39) *Ibidem*, p. 6. Si noti che il « principio democratico » è posto dalla Costituzione anche alla base dell'organizzazione di tutti gli enti di carattere pubblico esistenti all'interno dell'ordinamento [per gli « enti locali », v. gli artt. 121 ss. (cfr. L. ROSA, *Le « autonomie locali » ecc., cit.*, pp. 400 s.); per i « partiti », v. l'art. 49; per i « sindacati », v. l'art. 39<sup>3</sup>; per il « Consiglio Superiore della Magistratura », v. l'art. 104; per le « istituzioni di alta cultura », le « università » e le « accademie », v. l'art. 33<sup>6</sup>; quanto alle « forze armate », nell'art. 52<sup>3</sup> è detto: « L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica »].

(40) G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1955, p. 67.

(41) Aderiamo all'opinione di E. TOSATO (*op. cit.*, pp. 46 ss.), secondo cui tutto il complesso dell'apparato statale (quindi, anche il Parlamento) deve considerarsi « in funzione e in posizione di rappresentanza giuridica del popolo ». V., nello stesso senso, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana, cit.*, pp. 45 ss. [Sulle varie teorie circa la natura giuridica della « rappresentanza politica » degli eletti dal popolo, cfr., anche per una breve bibliografia, P. BRSCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale, cit.*, pp. 224 ss.].

(42) Se è necessario, sempre in ordine al raggiungimento delle

bisogni della collettività, a cui debbono provvedere gli organi della funzione esecutiva (in particolare, il Governo, dal quale dipende tutta la Pubblica Amministrazione); c) controllano politicamente l'operato di questi organi; d) creano le norme positive che debbono disciplinare il funzionamento degli organi giurisdizionali (43).

Come abbiamo sopra notato (44), il « popolo » può anche intervenire direttamente nella legislazione attraverso gli istituti del « referendum » e dell'« iniziativa delle leggi ».

§ 6. - Nella Costituzione lo Stato-soggetto si configura come una vera e propria « società di persone ». La « solidarietà » tra i cittadini, di cui nell'art. 2.

E' facile vedere come in tutta questa attività politica, diretta e indiretta, la collettività popolare si configuri in modo analogo a quello in cui si configura, nel diritto privato, qualsiasi libera « società » di persone, la quale operi in ordine al raggiungimento dei suoi scopi.

Ciò, del resto, corrisponde a quanto viene implicitamente stabilito dall'art. 3<sup>2</sup>: essere, cioè, necessario che *tutti* i cittadini partecipino « effettivamente » alla « organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

Ma, secondo la nostra Carta costituzionale, i cittadini, in seno alla comunità statale, non devono cooperare soltanto sul piano politico-organizzativo. Nell'art. 4<sup>2</sup> è detto infatti che « ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società ».

---

finalità fondamentali dello Stato, i rappresentanti popolari, a certe condizioni (cfr. art. 138), possono anche modificare le disposizioni della Costituzione scritta. Evidentemente, il testo costituzionale non può essere modificato « *quoad substantialia* », pena la distruzione dell'ordinamento vigente (v., in questo senso, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, pp. 164 ss.; cfr. anche C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento delle revisioni costituzionali*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Milano 1952, pp. 29-65).

(43) Interessante nel nostro senso, anche se apre tutta una serie di problemi, teorici e pratici, in materia di indipendenza della Magistratura, l'art. 107<sup>2</sup> (« Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare »), che prevede una specie di controllo da parte dell'esecutivo (e quindi, in ultima analisi, anche del Parlamento) sull'attività degli organi della funzione giurisdizionale.

(44) Cfr. *supra*, nota 25.

E' lecito ravvisare nell'espressione « progresso materiale e spirituale della società » una formula riassuntiva dei diversi fini dello Stato. Nel « principio fondamentale » citato è quindi detto implicitamente che i membri della comunità statale devono « operare » tutti insieme, in un modo o in un altro, direttamente o indirettamente, in ordine al raggiungimento di tali fini.

Poichè la comunità statale non vive soltanto una vita politica, ma vive anche una vita economica e una vita spirituale, anche in tali settori tutti i cittadini, secondo le loro possibilità e capacità, e scegliendo ciascuno liberamente il proprio campo di attività, devono concorrere al progresso sociale.

Lo Stato è, dunque, per il nostro ordinamento, come una grande « comunità di lavoro »; non, evidentemente, una « comunità di lavoro » in senso esclusivamente economico (45), ma una « comunità », nella quale tutti cooperano al conseguimento della comune prosperità.

E' essa una vera comunità, anche perchè i suoi membri sono tutti su un piano di sostanziale « parità ». L'art. 3<sup>1</sup>, infatti, dice: « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali » (46).

L'elemento che unisce fra loro i cittadini, non è semplicemente la comunanza degli interessi, ma è un vincolo particolare, che nasce da una delle più profonde esigenze della natura umana.

L'ordinamento, infatti, ritiene di dover « richiedere » da tutti i consociati « l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale » (art. 2).

---

(45) La comunità statale è anche, in certo senso, una grande comunità di lavoro in senso economico, in quanto l'attività economica di tutti i produttori (pubblici e privati) può essere dallo Stato indirizzata e coordinata « a fini sociali » (art. 41<sup>3</sup>).

(46) Per l'esegesi di questa norma, v. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, cit., pp. 17 ss. Nel testo costituzionale sono previsti interventi dello Stato: a) per rimuovere gli « ostacoli di ordine economico e sociale » che limitano « la libertà e l'eguaglianza dei cittadini » e impediscono « l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » (art. 3<sup>2</sup>); b) per creare la c. d. « eguaglianza dei punti di partenza » (si vedano gli artt. 34<sup>3-4</sup> e 35<sup>2</sup>, che si riferiscono, rispettivamente, alla possibilità per tutti di accedere agli studi superiori, e alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori).

L'uomo, — sembra dire il legislatore, — « sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità », gode dei vantaggi che derivano dalla vita associata (in particolare, del « riconoscimento » e della « garanzia » dei suoi diritti): è giusto quindi che esso contribuisca al benessere del corpo sociale a cui appartiene.

« Solidarietà » significa, nel testo costituzionale, « legame etico-giuridico che vincola gli uni agli altri, su un piano di eguaglianza, i cittadini italiani, in ordine al raggiungimento dei fini dello Stato, e che obbliga i cittadini stessi a mettere in comune i rischi e i vantaggi derivanti dalla loro attività sociale » (47).

Rientrano, pertanto, certamente nella categoria dei « doveri di solidarietà » i doveri civici (il dovere di essere fedeli alla Repubblica e quello di osservarne la Costituzione e le leggi: art. 54<sup>1</sup>; il dovere elettorale: art. 48<sup>2</sup>; il dovere di difendere la Patria: art. 52<sup>1</sup>; il dovere di « concorrere alle spese

---

(47) Il concetto di « solidarietà » è venuto a inserirsi nella più recente « dogmatica politica » degli Stati di democrazia classica dopo essere stato elaborato da filosofi e sociologi appartenenti sia alla corrente positivistica tacente capo a CHARLES GIDE (v., di questo A., lo studio *L'École nouvelle*, pubblicato nel volume *Quatre Écoles d'Économie sociale*, Genève 1890) e a LÉON BOURGEOIS (di L. B. v. soprattutto: *Solidarité*, 5.ème éd., Paris 1906), sia alla corrente cattolica che si richiama a HEINRICH PESCH (v., del Pesch: *Liberalismus, Sozialismus und christliche Gesellschaftsordnung*, 2 B.de, Freiburg i. Br. 1896-1900, e *Lehrbuch der Nationalökonomie*, I, 4. Aufl., Freiburg i. Br. 1924).

Il termine « solidarietà », nel significato che gli è attribuito nel testo costituzionale, è sostanzialmente nuovo nel nostro ordinamento giuridico. Il diritto privato conosce una « solidarietà » di natura patrimoniale, che è o obbligazione « in solido » di più debitori a una medesima prestazione, o diritto « solidale » di più creditori a chiedere l'adempimento di una obbligazione (cfr. gli artt. 1292 ss. del Codice civile, con le rispettive « rubriche »). Un accenno a una « solidarietà » di altra natura è contenuto nell'art. 1900<sup>3</sup> del Codice civile, dove, in tema di « contratto di assicurazione », si dice che « l'assicuratore è obbligato altresì, nonostante patto contrario, per i sinistri conseguenti ad atti del contraente, dell'assicurato o del beneficiario, compiuti per doveri di *solidarietà umana* ». In quest'ultimo caso il termine solidarietà esprime un concetto probabilmente affine, — benchè di contenuto certamente molto più ristretto, — a quello espresso dal termine « *fraternité* » che si trova nel motto della tradizione rivoluzionaria francese (sul significato del termine « *fraternité* » nel motto « *Liberté! Égalité! Fraternité!* », cfr. F. PERGOLESI, *Alcuni lineamenti dei « Diritti sociali »*, Milano 1953, pp. 12 ss., con la bibliografia ivi cit.).

Nel formulare la nostra definizione abbiamo tenuto conto anche del significato che al termine « solidarietà » suole venir attribuito nell'uso corrente della lingua italiana.

pubbliche » in ragione della propria capacità contributiva: art. 53<sup>1</sup>) e i doveri sociali indicati genericamente nell'art. 4<sup>2</sup> (il dovere, cioè, di « svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società ») (48).

I doveri civici, essendo espressamente imposti dalla legge, sono veri « doveri giuridici ». Per l'osservanza dei doveri sociali, invece, l'ordinamento si rimette alla buona volontà dei cittadini. Per tutti i « doveri di solidarietà », che dal testo costituzionale sono indistintamente dichiarati « inderogabili », esiste tuttavia una sanzione, che è nella natura delle cose. Senza solidarietà fra i cittadini è infatti impossibile, in una comunità statale, qualsiasi vero progresso sociale.

§ 7. - L'art. 1 (comma primo) della Costituzione: « L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro ».

L'art. 1<sup>1</sup> definisce lo Stato italiano: « una Repubblica democratica, fondata sul lavoro ».

La formula, « tanto misteriosa per molti autori » (49), si spiega a nostro avviso, alla luce di quanto abbiamo detto fin qui.

Per gli uomini di oggi l'idea del lavoro ha acquistato un nuovo significato. Per essi « il lavoro non è altro che il partecipare che fanno alla faticosa creazione della vita sociale le singole vite individuali con la propria attività, col proprio agire e col proprio patire, con le proprie invenzioni e con le proprie sofferenze, le proprie forze spirituali e le proprie forze fisiche; e così concepito e qualificato il lavoro, in quanto non è altro che la vita dell'individuo in moto e in collaborazione nella costruzione della vita associata, acquista il valore che la

---

(48) Tra i « doveri sociali » di solidarietà, a cui indirettamente accenna il testo costituzionale, vanno ricordati il dovere dell'imprenditore economico privato di non operare « in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana » (art. 41<sup>2</sup>), e il dovere del proprietario di far uso della « proprietà privata » tenendo conto della sua « funzione sociale » (art. 42<sup>2</sup>).

La « solidarietà » implica, a nostro avviso, per i cittadini anche il dovere di favorire, nei limiti delle proprie possibilità e capacità, il buon funzionamento degli enti predisposti dallo Stato per l'« assistenza sociale » (cfr. art. 38).

(49) V. GUELI, *Libertà e socialità nella Carta costituzionale, in Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Milano 1957, vol. II, p. 19. [V. in questo scritto (*ibid.*) alcune interessanti osservazioni sul significato dell'aggettivo « sociale » nella Costituzione].

vita dell'individuo ha assunto, e come tale subordina a sè tutti gli altri valori sociali, diventa quello che effettivamente è, fattore principale della costruzione della vita comune » (50).

Nell'Assemblea Costituente, in sede di discussione e approvazione definitiva dell'attuale art. 1, è stato, tra l'altro, autorevolmente dichiarato: « La dizione " fondata sul lavoro " vuole indicare il nuovo carattere che lo Stato italiano, quale noi lo abbiamo immaginato, dovrebbe assumere. Dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma che essa si fonda invece sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale. Quindi, niente pura esaltazione della fatica muscolare, come superficialmente si potrebbe immaginare, del puro sforzo fisico; ma affermazione del dovere d'ogni uomo di essere quello che ciascuno può, in proporzione dei talenti naturali, sicchè la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla prosperità comune. L'espressione " fondata sul lavoro " segna quindi l'impegno, il tema di tutta la nostra Costituzione » (51).

Questo è stato, sostanzialmente, il senso che il legislatore ha voluto dare alla definizione in esame. Tutti i commentatori del testo costituzionale concordano infatti nell'affermare che il termine « lavoro » nell'art. 1<sup>a</sup> va interpretato, tenendo presente quanto è stabilito nel secondo comma dell'art. 4 a proposito del dovere che ciascuno ha di « lavorare » per concorrere « al progresso materiale o spirituale della società » (52).

(50) G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, cit., p. 20.

(51) A. FANFANI, (il primo dei presentatori del testo dell'art. 1 poi definitivamente approvato), nell'*intervento* del 22 marzo 1947 (sed. pom.), in *ATTI ASS. COST.*, p. 2369.

(52) V., in particolare, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., pp. 12 ss.

Del dovere di « lavorare », di cui implicitamente nell'art. 42, già M. RUINI, presidente della « Commissione del 75 », nella sua *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana* (Tip. Camera dei Dep., Roma 1947, pp. 7 s.), scriveva, riferendosi all'art. 31<sup>o</sup> del « progetto »: « Ad evitare applicazioni unilaterali, si chiarisce che il lavoro non si esplica soltanto nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società. E' lavoratore lo studioso ed il missionario; lo è l'imprenditore, in quanto lavoratore qualificato che organizza la produzione ».

Ci sembra pertanto lecito di concludere che l'espressione « Repubblica democratica, fondata sul lavoro », contenuta nella nostra Costituzione, deve avere un significato identico a quello che sopra (53) abbiamo attribuito all'espressione « Repubblica democratica e sociale », contenuta in altri recenti testi costituzionali.

Luigi Rosa

---

(53) Cfr. *supra*, pp. 663 ss.

#### APPENDICE BIBLIOGRAFICA

Oltre quelle citate nelle note, ci sono state di particolare sussidio, tra le altre, le seguenti opere:

- BALLADORE PALLIERI G., *Dottrina dello Stato*, Padova 1958.
- BARILE P., *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze 1951.
- CALAMANDREI P. - LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, 2 vol., Firenze 1950.
- CARULLO V., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Bologna 1950.
- CERETI C., *Corso di Diritto costituzionale italiano*, Torino 1958 (V ed.).
- FALZONE V. - PALERMO F. - COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1954.
- GRECO P., *I rapporti economici nella Costituzione italiana*, in « Atti della Accad. d. Scienze di Torino », vol. 84, tomo II, Torino 1950, pp. 230-314.
- GROPPALI A., *I fondamenti giuridici del solidarismo*, Genova 1914.
- LAVAGNA C., *Diritto costituzionale*, vol. I: *Dottrine generali*, Milano 1957.
- MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940.
- PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, Padova 1956 (XI ed.).
- ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1953.
- SICA V., *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli 1957.