

## SOVRANITA' E CITTADINANZA NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

*A cura di FRANCO GABOARDI*

Quando si manifestano periodi di crisi, economica e istituzionale come quella che ha colpito l'Europa e in particolar modo l'Italia, i concetti di "popolo" e di "popolazione" assumono significati differenti da quelli che di norma gli vengono attribuiti dal diritto amministrativo.

Per popolazione s'intende l'insieme di persone che risiedono in un dato momento nel territorio dello Stato, o che sono comunque soggette alla sua autorità; se invece si vuole dare un significato al concetto di "popolo" si deve fare riferimento ad un insieme di persone che hanno caratteristiche comuni, come per es. la nazionalità, la cultura, gli usi e i costumi. Quindi il popolo si identifica nel gruppo che condivide legami culturali, sociali e istituzionali; infatti uno Stato potrebbe essere costituito anche da nazioni differenti ma pur sempre da un popolo unico, salvaguardando i profili etnici che spesso generano problemi di confine tra loro.

Come si è detto, popolazione e popolo esprimono, da un punto di vista giuridico, funzioni differenziate ed hanno ruoli diversi<sup>1</sup>.

Se si pensa allo *status* di cittadino, la titolarità della sovranità spetta al popolo, che la esercita nei limiti sanciti dalla Costituzione (art. 1), e la "cittadinanza" è quel concetto giuridico che lega un cittadino allo Stato a cui appartiene.

Differente è il concetto di "sovranità", che esprime un potere, un elemento costitutivo di uno Stato; il popolo è sovrano ma la sovranità nasce con il costituirsi dello Stato e si esplica nelle funzioni tipiche (legislativa, esecutiva e giurisdizionale). Ma quando si pensa alla sovranità non si può far a meno di orientare il ragionamento verso il Parlamento, che rappresenta il popolo dando concretezza alla sovranità che altrimenti rimarrebbe astratta. Si pensi all'espressione "essere sovrani", vuol dire che si ha il potere anche di andar contro le leggi, di creare le leggi, di abrogarle. Il sovrano esercita

---

<sup>1</sup> Tra i primi studiosi dei problemi nascenti nella distinzione tra popolazione e popolo cfr. P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 91 ss.; V. Crisafulli, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, 143 ss.; il Crisafulli, per es., distingue le tipologie di popolazione, a seconda che esse siano in un osmotico mutamento oppure stabili; G. Chiarelli, *Popolo*, in *Nov. Dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 289 ss.. Invece, sul versante di coloro che avvicinano popolazione e popolo, pensando ad una comunità di persone che risiedendo in uno Stato e per ciò vincolate alla sua autorità si veda A. Giannini, *Il popolo nel regime repubblicano*, in *Riv. amm.*, 1952, I, 649 ss.; H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952, 237 ss.

un potere che non è soggetto ad alcun altro potere e perciò la sovranità è un potere infinito, che può essere regolato solo se vengono accettati criteri democratici che attuano forme di controllo della sovranità stessa. In uno Stato democratico, le istituzioni perseguono l'interesse generale e pubblico servendosi della sovranità, con tutte le variabili che ciò comporta.

Quindi, se il popolo è l'insieme dei cittadini che compongono uno Stato, la popolazione è un insieme omogeneo di persone che si trovano in un dato momento in un certo Stato. Una popolazione per considerarsi tale in base ai criteri suddetti, deve avere una struttura organizzativa sociale autonoma, con le variabili che definiscono la sua grandezza in relazione al territorio, la densità media, la distribuzione nello spazio, la composizione per sesso ed età, il tasso di crescita (o decrescita) annuo, gli elementi socio-economici come l'etnia, la lingua, la religione, l'istruzione, l'occupazione, il livello del reddito e tutti quei mutamenti misurabili dalla scienza demografica e dalla scienza statistica.

Il criterio politico legato al territorio è un criterio nel quale si identifica l'insieme stabile di persone che hanno un collegamento tra loro; quindi, emerge il carattere della "stabilità" e del "collegamento" che portano con sicurezza al concetto di popolazione. Anche con i possibili limiti concettuali, prevale l'identificazione territoriale e politica di popolazione, tenuto conto che le leggi dello Stato disciplinano anche l'immigrazione, ai sensi dell'art. 117 Cost..

Ma quale relazione può essere costruita tra le regioni e la Costituzione a proposito di sovranità?

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 365/2007, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 7/2006, nella parte in cui evoca la sussistenza di una sovranità "regionale". La sentenza in oggetto modifica il punto di vista giuridico rispetto alle sentenze precedenti, spostando l'attenzione dalle forme di esercizio della sovranità alla titolarità di sovranità. Infatti, il legislatore regionale fissa i principi e i caratteri dell'identità regionale, le ragioni di fondo a sostegno dell'autonomia e della sovranità, individuando le varie forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi, collegati alle peculiarità del territorio isolano (art. 2, 2 co., lett. a) e art. 2, 3 co., Statuto regionale sardo)<sup>2</sup>. In base alle sentenze n. 372, n. 378 e n. 379 del 2004, con cui la Corte cost. afferma che le norme statutarie regionali, rientranti in quelle dei c.d. "principi generali" e delle "finalità principali", hanno carattere "non prescrittivi e non vincolanti"; ciò consente ad esse di

---

<sup>2</sup> A tal proposito si vedano i commenti di P. Caretti, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. n. 365 del 2007*, entrambi in *Le Regioni*, rispettivamente 219 ss. e 227 ss.; S. Bartole, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo"*, 2007; P. Passaglia, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. Cost.*, 2007, 4039 ss., 4045 ss. e 4052 ss.

“esplicare una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”<sup>3</sup>.

La Corte *in primis* ha escluso l’inammissibilità del ricorso da parte del governo, ritenendo “inoffensive” sotto il profilo giuridico le disposizioni impugnate, che la regione ha ritenuto essere allo stesso livello delle norme programmatiche degli statuti ordinari. In secondo luogo, la Corte scarta l’interpretazione adeguatrice delle norme impugnate che è stata chiesta dalla Regione, che ha inteso come sovranità quella regionale, interpretando l’art. 1, 2 co., Cost. sui modi diversi di esercizio della sovranità distribuita ai più diversi livelli di governo. Quindi, non viene accettata la “traslazione” di sovranità dallo stato alla Regione, ribadendo che dal punto di vista giuridico e concettuale la sovranità appartiene al popolo in quanto popolo italiano e non popolo regionale sardo, altrimenti si ravviserebbe una violazione dello Statuto regionale e della Costituzione.

Il ragionamento della Corte si spinge ad evidenziare che la “sovranità nazionale” è “un insieme di poteri idonei a soddisfare gli interessi dell’intera collettività nazionale” ed estrinseca il suo potere in modo del tutto svincolato dal concetto di autonomia, concetto che, invece, risulta essere decisamente più familiare alle regioni e agli enti locali in genere. Prosegue la Corte sostenendo che “le esigenze unitarie che non si prestano ad una tutela frazionata devono fare, necessariamente, capo ad un soggetto unitario, cioè allo Stato”. In sostanza, a partire dalla sent. n. 303/2003, la Corte ha dato vita all’istituto della “chiamata in sussidiarietà”, sostenendo che l’allusione ad una sovranità regionale costituisca, in realtà, “un’alterazione del modello di Stato regionale definito dalla Costituzione e conservato anche dopo la riforma del Titolo V”, ora ulteriormente ribadito modificando lo Statuto speciale in “una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l’assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale”. Questa strada percorsa dal giudice delle leggi, con l’impalcatura della nuova riforma costituzionale iniziata nel 2014, probabilmente non ha più lo stesso significato di prima; infatti, se i presupposti troveranno conferma nelle nuove norme di rango costituzionale, potrebbe essere accentuato un profilo accentratore di potere ancora verso lo Stato, in materie che erano devolute alle regioni (per es. impianti energetici e tecnologici).

Il superamento del possibile equivoco sulla nozione di “popolo”, avrebbe potuto essere più facilmente compreso se la Corte avesse esplicitamente aggiunto alle motivazioni della sent. n. 365/2007 che nel nostro ordinamento la sovranità appartiene al popolo italiano che è l’unico popolo riconosciuto, negando l’effetto giuridico di popolo sardo, trentino, toscano...L’empasse che ha

---

<sup>3</sup> Sul punto si veda A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2010, 339.

dovuto superare la Corte sta nel fatto che lo Statuto della Regione Sardegna è speciale, quindi approvato con legge costituzionale e in esso si parla di “popolo sardo” (art. 28 Statuto sardo). Ma secondo il ragionamento logico-giuridico, le definizioni contenute nelle varie norme costituzionali fanno riferimento ai residenti di determinate aree geografiche con il termine “popolazione”, che è un termine privo di implicazioni giuridicamente rilevanti. All’art. 56 Cost. si trova l’espressione “popolazione statale”, agli artt. 57, 132 Cost. si fa riferimento alla “popolazione degli enti territoriali”; ma in entrambe le accezioni si può affermare che l’intenzione del legislatore costituzionale è sempre quella di ribadire il carattere unitario del popolo (e non popolazione) dello Stato italiano, distinguendo, ancora una volta, il significato delle due espressioni<sup>4</sup>.

Il popolo non può che essere uno e indivisibile come lo è la Repubblica, in virtù dell’art. 5 Cost.; quindi, l’esercizio del potere di redigere ed approvare la Costituzione da parte del popolo italiano, per il tramite dei suoi rappresentanti, comporta che la sovranità appartiene unicamente al “popolo italiano”, considerato nel suo complesso, come un insieme unitario e non come la sommatoria delle popolazioni delle singole regioni. Questo è il *focus* da cui non è possibile prescindere per comprendere la differenza tra “popolo” e “popolazione”, secondo la volontà del costituente.

Proseguendo negli approfondimenti il ragionamento si orienta verso un *primo* concetto importante e collegato alla sovranità, cioè quello di “cittadinanza”, sotto i diversi profili da cui la si può osservare.

L’attuale sistema previsto dall’ordinamento giuridico, che si basa sul principio di uguaglianza, si va caratterizzando verso una disuguaglianza tra cittadini e immigrati, o semicittadini, o non cittadini, perché l’espressione cittadinanza implica inclusione sociale, non esclusione. E’ come se la cittadinanza si fosse smembrata in una pluralità di *status civitas* differenti, ancora basate sul paradigma storico della nascita.

La cittadinanza è uno *status* soggettivo che sta ad indicare l’appartenenza dei cittadini ad una comunità e contiene una serie di diritti di cui i cittadini sono titolari, diritti riconosciuti e garantiti dalla stessa comunità di appartenenza, in virtù della legge. Lo *status* di cittadino, secondo il pensiero di T.H. Marshall, è “la forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità” e che si basa su una serie di diritti, civili, politici e sociali.

---

<sup>4</sup> A tal proposito si veda tra i primi G. Chiarelli, *Popolo*, in *Nov. Dig. It. XIII*, Torino, 1966, 289 ss.

Il dinamismo, dunque, di questo concetto è frutto di un'espansione giuridica storica, verso una loro universalità<sup>5</sup>.

Aumentando nel tempo la qualità dei beni meritevoli di essere tutelati, più che di nuovi diritti si tratta, forse, di un progressivo ampliamento del concetto stesso di persona, che evolve e si espande. Infatti, con l'affermarsi del c.d. diritto comunitario, l'individuo cessa di essere un soggetto da tutelare, ma astratto, concretizzandosi invece in un soggetto che assume un ruolo nel contesto sociale e culturale in cui viene collocato. Il costituzionalismo che si orienta verso il comunitarismo, abbandonando il canone che prevedeva il primato dell'individuo, ma che vede l'individuo in base al contesto sociale in cui è inserito. E' l'essenza astratta dei soggetti che lascia il posto all'essenza concreta e cambia il ruolo della persona umana, facendo mutare le costituzioni moderne e attribuendo diritti a vocazione universalistica<sup>6</sup>.

I diritti umani hanno creato un bivio nel concetto di popolo, elemento fondante lo Stato nazionale, rimarcando che come popolo non si deve intendere solo quello che lega gli individui al loro territorio per motivi di nascita, storia, tradizioni, lingua, ma va oltre e chiede una protezione costituzionale sempre più dinamica e allargata. Non si nasconde che ciò è difficile da accettare senza riflessioni svincolate da una facile demagogia.

A questo punto si potrebbe forzare un po' il ragionamento, ripescando validamente quell'espressione giuridica della c.d. "effettività", principio che è a fondamento della legittimazione che una comunità offre agli atti emanati da un "funzionario di fatto", subordinati all'esistenza della buona fede. Se questa fosse la nuova prospettiva, i cittadini sarebbero quelli che operano stabilmente in un determinato territorio e ciò comporterebbe una diversa valutazione delle figure giuridiche soggettive rapportate alla pluralità di ordinamenti che regolano quel territorio. I diritti dei cittadini sono questioni di grande rilevanza costituzionale, per la costruzione dell'identità, del concetto di popolo; ma una cittadinanza differente da quella politica potrebbe essere una cittadinanza amministrativa, nel senso di "appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo *status* di cittadino-sovrano"<sup>7</sup>. Si parla di cittadinanza amministrativa con riguardo ai diritti amministrativi che comprendono i diritti alla "partecipazione amministrativa"; qui emerge forte il concetto di appartenenza ad una comunità

---

<sup>5</sup> Si veda N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, 67; F. Gaboardi, *Il diritto amministrativo dei servizi sociali*, Carocci, Roma, 2003, 22 ss.

<sup>6</sup> Sull'individualismo come concetto da non difendere si veda Z. Bauman, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002, 28 ss. e 98 ss.

<sup>7</sup> Cfr. R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 1, 203 ss.; C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, 481 ss.

territoriale riconosciuta dall'ordinamento europeo, il quale legittima i cittadini all'esercizio dei loro diritti.

La cittadinanza amministrativa “si compone di coloro che contribuiscono attivamente a gestire la cosa pubblica, è uno strumento di composizione e conservazione del legame sociale”<sup>8</sup>. Quindi, non è più sufficiente la cittadinanza “passiva” senza diritti di partecipazione, come è pur vero che il diritto al voto non è (e non deve essere) il solo mezzo per ritenersi investiti di cittadinanza “attiva”.

Ecco si è giunti ad un *secondo* punto fondamentale del ragionamento.

Per ora ci si può orientare su una scelta costituzionale che sia in grado di riconoscere e di garantire una cittadinanza come “partecipazione”, che potrebbe rappresentare la strada per arrivare ad una cittadinanza “universale”, cioè con il riconoscimento anche agli stranieri oltre che i diritti civili e sociali anche quelli politici.

L'ordinamento europeo si spinge oltre i canoni delle singole costituzioni dei Paesi membri, imponendo il divieto di “qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza”. Infatti, si segue il ragionamento che sostiene che il diritto ad una buona amministrazione è un diritto di tutti, indistinto, di “ogni individuo”, a prescindere dal suo *status* di cittadinanza; ciò lo si ricava, inoltre, in materia di diritto di accesso dall'evoluzione dei contenuti della l. n. 241/1990 e sue modificazioni, laddove è scritto che “qualsiasi persona fisica (e non solo cittadino) o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni”, avendone un interesse mediato o immediato, attuale e concreto, portando l'interesse legittimo verso un'estensione giuridica universale. Questa estensione offre un valore giuridico al principio della “residenza”.

Il fatto, inoltre, che chiunque possa rivolgersi con petizioni al Parlamento europeo o interpellare il Mediatore comunitario per certi tipi di controversie, avvalorata la tesi dell'universalità, in cui i diritti di partecipazione al procedimento non devono essere solo una prerogativa riservata ai c.d. “cittadini”, ma divengono un diritto di tutti i soggetti residenti nell'Unione europea. Ciò trova conferma in un altro importante istituto della legge sul procedimento amministrativo, quello dell'obbligo di motivazione del provvedimento, ad eccezione dei casi espressamente previsti dalla legge stessa. Infatti, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti che incidono sulla sfera giuridica

---

<sup>8</sup> Così si vedano le interessanti e innovative teorie di G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006, 142, ss.; G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 15-17.

delle persone è, perfino, di derivazione costituzionale quando si tratta di provvedimenti che hanno come destinatari i “cittadini” e i “residenti” e non solo i meri interessati dal procedimento.

Ecco un *terzo* punto importante. Il diritto europeo fa transitare il concetto di cittadinanza da una “cittadinanza-appartenenza” a quello di “cittadinanza-partecipazione”, che ha un significato tipicamente amministrativo. E’ la parola stessa di “cittadinanza” che nella lingua italiana assume un significato poliedrico; si usa per indicare la condizione di chi fa parte di uno Stato, essendone soggetto alle leggi e godendone dei diritti, con accettazione dei doveri ed obblighi (cittadinanza-appartenenza); per indicare quei diritti universali che fanno di una persona un vero cittadino in concreto (cittadinanza-partecipazione). In questo secondo caso, si ha una graduale acquisizione di nuove categorie di diritti, come già descritto da Marshall. Per esprimere, in altre lingue, i due significati sopra descritti, vengono usate parole differenti, e non a caso, facendo emergere la tipica polisemia che contraddistingue la lingua italiana e che può, in certi casi, creare equivoci. In inglese, la “cittadinanza-appartenenza” è “*nationality*”, e “cittadinanza-partecipazione” è “*citizenship*”; in francese, rispettivamente “*nationalité*” e “*citoyenneté*” ; in tedesco, “*Staatsangehörigkeit*” e “*Bürgerschaft*”.

Il ragionamento così come si sviluppa si riferisce alla “sussidiarietà orizzontale”, approfondita negli scritti di G. Arena, come quel principio che segna il limite dell’ autorità, quel limite che rafforza il riconoscimento della capacità della persona di essere libera, di avere la sua autonomia, di creare un modello di “cittadinanza inclusiva”. E un certo significato potrebbe essere colto nel d.lgs. n. 286/98, dove all’ art. 9, 4 co., esplicita che “oltre a quanto previsto che regolarmente soggiorna nel territorio dello Stato, il titolare della carta di soggiorno può partecipare alla vita pubblica locale (...); dunque, è stato introdotto nell’ ordinamento un principio del tutto conforme all’ idea di riconoscere ai “non cittadini” l’ esercizio di alcune funzioni, tutto ciò nel pieno rispetto dei principi ispiratori della Carta costituzionale.

Già nel 1950, Marshall sosteneva che “divenire uguali significa divenire cittadini”, operando in tal modo un’ analisi sulla disuguaglianza di classe che allora era ancora più evidente e marcata dalle leggi del tempo.

Il significato di uguaglianza è leggibile, nella storia, con differenti funzioni. Per esempio, come indicatore per allocare risorse e suddividere poteri nell’ ambito di un ordinamento; come rapporto tra

individuo e potere politico, come strumento di misurazione del livello di partecipazione attiva di una persona alla politica, rispolverando i concetti fondamentali della filosofia del diritto che, insieme ad altri concetti (sociologici, storici ed economici) aiutano il giurista a osservare, da molteplici punti di vista, i fenomeni giuridici e comprenderli in maniera universale.

Il senso di identità, che è alla base della ricerca di un individuo nella collettività, ricostruisce il profilo sociologico della cittadinanza, coltivando le ragioni che stanno alla base delle radici e dei legami tra cittadinanza, cittadini, Stato, comunità, concetti che hanno senso solo se sono legati tra loro da quel filo logico che si può chiamare “senso di appartenenza” che diviene “diritto di appartenenza”. Infatti, si fa strada in questi anni il modello del coinvolgimento sociale che soppianta quello in cui al centro vi è lo Stato e tutto il resto sta sotto, secondo una visione politica ottocentesca. Quindi, la partecipazione diventa importante nel contesto così complesso e pluralistico come quello attuale, e diventa importante che la partecipazione sia qualificata dall’ordinamento, che le attribuisce un significato fisiologico della stessa democrazia.

Accettare regole liberamente condivise e al tempo stesso poterle cambiare quando manifestano le loro inadeguatezze è esercizio di democrazia e il significato di “cittadinanza” si può intendere come elemento di equilibrio dell’eguaglianza sostanziale, di cui all’art. 3, 2 co., della Costituzione.

Sempre in virtù del principio che giustifica la sussidiarietà orizzontale, si passa da una “cittadinanza legale” (che si ispira a criteri meramente formali), ad una “cittadinanza amministrativa”, cioè attiva (legata a criteri sostanziali).

D. Held, in un suo recente lavoro<sup>9</sup>, sostiene che “(...) può nascere la base di una nuova concezione della cittadinanza, una cittadinanza basata non sull’appartenenza esclusiva a una comunità territoriale, ma su regole e principi generali che possono essere consolidati e applicati in diverse gradazioni. (...) Il significato della cittadinanza oscilla dall’appartenenza a una comunità che conferisce particolari diritti e doveri a coloro che ne fanno parte a una concezione dell’ordine mondiale nel quale ogni persona ha diritti e doveri equivalenti entro le sfere intrecciate del *decision-making* che toccano i suoi bisogni e i suoi interessi vitali.” Il punto di equilibrio massimo espresso da Held sembra essere contenuto proprio nell’espressione “in diverse gradazioni”; ciò può rappresentare un concreto suggerimento a chi governa, se vuole garantire la libertà di ogni individuo che vive su un territorio.

---

<sup>9</sup> *Governare la globalizzazione. Un’alternativa democratica al mondo unipolare*, Bologna, 2005, 148.

Dunque, il popolo è sovrano, quindi è elemento fondamentale dello Stato, è titolare di sovranità originaria per Costituzione, che è un potere che fonda lo Stato; invece, quando si parla di Stato-comunità si fa riferimento alla funzione che assume il popolo, attraverso il principio della sussidiarietà. Ciò significa, a parere di chi scrive, che la sussidiarietà si può così definire “dinamica”, cioè rende i membri di una comunità soggetti attivi, che esplicano la loro attività nell’interesse generale di tutta la collettività, esercitando potestà amministrative; quindi, si tratta di “popolazione amministrativa” che qualifica in concreto ciò che è stabilito prima in astratto<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> In tal senso cfr., D’Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 1, 13; G. C. Salerno, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell’Unione europea*, Torino, 2010, 13 ss.; in particolare G. Arena e G. Cutturri (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l’Italia*, Roma, 2011, 139 ss.; P. Costa, e F. Pizzolato, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013; S. S. Papa Francesco J. M. Bergoglio, *Noi come cittadini, Noi come popolo*, Milano, 2013.