



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LA RIFLESSIONE SULLO STATO E LA SUA CRISI NEL PENSIERO DI VEZIO CRISAFULLI*

di Mario Sirimarco**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dallo Stato-persona allo Stato-comunità – 3. Il principio di sovranità preso sul serio – 4. Sovranità e partiti politici – 5. La visione della crisi.

1. Premessa

Nel complesso itinerario del pensiero di Vezio Crisafulli, coerentemente teso alla ricerca dell'equilibrio fra diritto e politica¹, la riflessione sullo Stato e la sua crisi (che l'Autore sviluppa in particolare nei saggi successivamente raccolti nel volume *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*) rappresenta, insieme a quella straordinaria sui principi generali del diritto, uno dei momenti più intensi sia per la possibilità che offre di ricostruire storicamente il contributo del grande costituzionalista alla cultura giuridica del nostro paese, sia per la forte attualità di molti temi proposti.

Crisafulli, avendo come obiettivo lo studio dello Stato da una prospettiva di teoria generale, ma anche tenendo ben presente le vicende storico-istituzionali dello Stato italiano, prende le mosse della sua riflessione cogliendo lo Stato “nel suo nesso imprescindibile con il popolo, che ne costituisce la sostanza vivente e la ragion d'essere, senza del quale

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Professore aggregato di Filosofia del Diritto, Università degli Studi di Teramo.

¹ Ho cercato di sintetizzare questo itinerario in *Vezio Crisafulli. Ai confini tra diritto e politica*, ESI, Napoli, 2003. Cfr. anche il mio *Vezio Crisafulli*, in CAPPELLINI, COSTA, FIORAVANTI, SORDI (a cura di), *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti. Il contributo italiano alla storia del pensiero – Diritto*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2012.

l'organizzazione governante si ridurrebbe a mera astrazione (un guscio vuoto e, nella migliore delle ipotesi, un meccanismo giuridico fine a se stesso). Lo Stato-comunità, perciò, nella sua continuità storica, che permane oltre il mutare dei regimi politici e dei relativi ordinamenti giuridici, oltre ogni mutamento quantitativo della popolazione ed ogni variazione territoriale, grande o piccola che sia: finché (e perché) resti fermo quel vincolo politico unitario, che fa assurgere una collettività a stato, contrassegnandone l'identità"².

La novità più rilevante della Costituzione italiana, e, direi, più in generale, dello Stato contemporaneo (come aveva colto con la consueta maestria e profondità Giuseppe Capograssi nel 1922, nel saggio *La nuova democrazia diretta*³), inteso come sviluppo in senso democratico partecipativo-rappresentativo dello Stato moderno e come tentativo di conciliare "Stato di diritto" e "Stato sociale", non è data solo dall'introduzione del principio democratico come principio esclusivo dell'organizzazione dello Stato, principio presente anche se sopraffatto dal sistema oligarchico nel precedente ordinamento, ma soprattutto dal principio della sovranità popolare. Se l'idea di sovranità è implicita in tutte le articolazioni dello Stato moderno, solo in alcuni ordinamenti essa diventa però principio

² V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. V.

³ G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, I, Giuffrè, Milano, 1959. Come ben coglie F. LANCHESTER, *Introduzione generale al Convegno "Mortati e la 'legislatura' costituyente"*, in "Nomos – Le attualità del diritto", 2/2016, p. 17, partendo dalla messa in evidenza delle conseguenze che avrebbe avuto l'ingresso delle masse nelle istituzioni, scriveva pagine interessanti sulla sovranità: "Il mutato ambiente sociale e storico, non ha eliminata né tanto meno soppressa la funzione della sovranità e quindi tanto meno ha resa inutile la nozione di essa, ma ha invece dato una forma e un contenuto nuovo a quella funzione (...) Il fatto nuovo è l'autonomia assunta dalle forze sociali e dalle funzioni che esse esercitano (...) Questa rivalutazione che la società ha fatto di se stessa come autocoscienza e autodirezione di fronte alla direzione e alla coscienza dello Stato, non è soltanto un fatto extragiuridico, ma un fatto che ha la sua vera ed essenziale sostanza giuridica, che costituisce tutta una nuova posizione del diritto costituzionale, poiché altera e sposta i cardini sui quali l'ordinamento costituzionale liberale si fondava (...) La sovranità, come potere supremo rimane sempre, quale ineliminabile categoria del diritto pubblico: ma di nuovo si sposta il soggetto nel quale essa si incarna (...) titolare della sovranità torna ad essere veramente l'universalità dei cittadini, l'elettorato tutto intero (...) Il corpo sociale, come universalità dei cittadini, ha riassunto la sovranità; se non che, mentre nella concezione classica democratica, quella universalità era considerata in senso individualistico, e atomistico, ora la sovranità è esercitata dal complesso sociale, in quanto questo viene concretandosi e articolandosi nei grandi interessi sociali" (pp. 446-452). Una delle conseguenze più importanti di questo "trapasso" della sovranità all'intero corpo sociale è il superamento del modello rappresentativo verso una "democrazia a tendenza diretta" (Crisafulli preferisce parlare di modello partecipativo): "La nuova forma di democrazia diretta, consiste dunque effettivamente nella coscienza, che le forze sociali hanno assunto, della pubblicità e della giuridicità della loro funzione, e nella necessità che lo Stato ha, di mettersi in relazione con queste forze per provvedere al conseguimento di alcuni dei suoi scopi più essenziali come quello della pace sociale, e per provvedere alla formazione della legge, la quale deve essere il riflesso e il portato delle vere e concrete esperienze degli interessi e delle realtà, per le quali deve essere fatta" (pp. 479-480). Ricordo che nell'anno accademico 1928-29, Crisafulli aveva frequentato alla Sapienza il corso di Filosofia del diritto di Giorgio Del Vecchio (con cui si laureerà nel 1932 con una tesi sulla norma giuridica) partecipando alle esercitazioni coordinate proprio da Capograssi (*Le esercitazioni di filosofia del diritto nella R. Università di Roma (1925-1932)*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, cit., VII, p. 275 ss.; cfr. M. SIRIMARCO, *Veziò Crisafulli. Ai confini tra diritto e politica*, cit., p. 20).

effettivo di organizzazione dello Stato, principio “dal quale discendono e al quale possono collegarsi determinati istituti di diritto positivo”⁴.

L’aver previsto in sede di diritto positivo il principio della sovranità popolare comporta tutta una serie di conseguenze giuridiche e politiche di cui bisogna inevitabilmente tener conto. E Crisafulli lamenta il fatto che ancora, siamo nella metà degli anni Cinquanta, di questa novità non si sia tenuto debito conto. Lamenta che continui a perdurare il dominio del ‘dogma’ secondo cui la sovranità appartiene allo Stato e che non si sia compiuto, salvo pochissime eccezioni, “un serio sforzo per adeguarsi ai principi nuovi enunciati dalla costituzione in merito al rapporto Stato-società conseguentemente alla posizione e alla rilevanza giuridica del popolo nell’ordinamento vigente”⁵. Lamenta, insomma, che lo Stato continui ad essere considerato come l’unico soggetto sovrano.

Mentre in Francia il concetto di sovranità statale si trova sempre accompagnato dal riferimento alla sovranità popolare o nazionale, in Italia e Germania l’impostazione è molto diversa poiché “il processo di formazione dello Stato moderno e della stessa unità nazionale-statale, in ritardo di oltre mezzo secolo rispetto alla vicina Francia, era avvenuto dall’alto in basso, anziché dal basso in alto; era avvenuto, per dir così, attraverso una interna evoluzione e trasformazione dell’organizzazione statale, piuttosto che per conquista popolare, che si fosse incarnata e dispiegata in nuove istituzioni governative e in un nuovo assetto dei pubblici poteri”⁶. In questi paesi, cioè, la nascita dello Stato moderno, nel senso in cui Crisafulli adopera questa espressione, è avvenuta proprio attorno alla sovranità statale: lo Stato diventa sovrano nel senso che l’istituzione statale prende il posto del sovrano e si qualifica come persona, come soggetto titolare della potestà di governo. In altri termini, mentre in Francia la nascita dello Stato moderno è caratterizzata dal fatto che la persona statale si presenta come espressione, rappresentante, strumento, del popolo o della nazione, in Italia e Germania il dogma della sovranità statale si presenta più rigido diventando ideologia politica, fornendo motivo alle classi dominanti per giustificare e conservare il proprio potere politico: “nella giuspubblicistica germanica e italiana, il dogma si è anzi tradotto ben presto in una vera e propria esaltazione mistica dello Stato, che trova riscontro,

⁴ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato popolo governo*, cit., p. 125.

⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 95.

⁶ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 96.

sul terreno filosofico, nelle correnti di pensiero neo-hegeliane, per culminare in Italia, nell'idealismo attualista e infine nella retorica fascista dello Stato. Non solamente il principio della sovranità popolare (...) era accuratamente relegato, dalle rispettive dottrine, fuori dai confini della trattazione giuridica, ma lo stesso concetto di popolo veniva considerato spurio e privo di altro significato per il giurista, che non fosse quello di elemento costitutivo dello Stato⁷.

È evidente, allora, che, per quanto più direttamente riguarda l'Italia, l'avvento della Costituzione repubblicana segni, rispetto al passato, una cesura netta in quanto la sovranità popolare assurge a fonte della stessa Carta e dell'intero ordinamento⁸.

Da questa novità occorre, per Crisafulli, necessariamente e inevitabilmente partire.

2. Dallo Stato-persona allo Stato-comunità

Crisafulli dimostra notevole consapevolezza dei grandi cambiamenti storici che hanno posto l'accento sui rapporti tra società e potere politico e dei diversi significati della parola (e del concetto di) Stato. Secondo un'impostazione, che grande fortuna avrà nella giuspubblicistica successiva, 'Stato' non ha un significato univoco ma si sostanzia in due accezioni essenziali: lo *Stato-comunità* e lo *Stato-governo*. Scrive Crisafulli: "la parola Stato copre due distinti contenuti concettuali, così come il concetto di Stato ha per oggetto due distinti fenomeni reali. Stato significa, a volte, l'intera comunità politicamente organizzata, nella sua unità dialettica di governanti e governati, di autorità e libertà; altre volte, invece, significa uno soltanto dei momenti costitutivi di tale fenomeno complessivo, e cioè il governo (in senso largo): quel determinato apparato che, all'interno del gruppo politico, esercita la

⁷ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 95.

⁸ Sul punto cfr. F. LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Giappichelli, Torino 1998, diffusamente, che considera esemplare proprio questo fondamentale saggio di Crisafulli su *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*. Ricorda Lanckester, citando Crisafulli, anche come il giurista contrapponesse al 'dogma' della esclusiva sovranità dello Stato-soggetto una impostazione diversa "centrata viceversa sul principio della sovranità popolare e sul conseguente carattere strumentale assunto dallo Stato-soggetto", per ricordarne due conclusioni importanti. Da un lato la caratterizzazione dell'ordinamento italiano che tentava di dare al principio della sovranità popolare concretezza di contenuto e dall'altro "la necessità di superare la grave sfasatura tra testo costituzionale e sua applicazione". E qui anche il rapporto con Costantino Mortati, citato anche da Crisafulli, con la notazione che "sinché fosse continuata la discrasia fra principio di sovranità e realtà sociale," ne avrebbero sofferto "anche gli istituti più propriamente politici, in senso stretto, connessi al principio di sovranità popolare". Sul popolo cfr., anche, F. MERCADANTE, (voce) *Popolo (filosofia)* in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, pp. 302 ss.

potestà d'imperio, governa, amministra, legifera, entra in rapporti determinati e giuridicamente regolati con altri soggetti"⁹.

Questo fondamentale dualismo, che trova alimento nella matrice gramsciana (e in alcuni scritti del grande costituzionalista sulla stampa di partito¹⁰), non significa però separazione ma continua dialettica tra due momenti complementari di una stessa realtà¹¹.

È evidente come la differenziazione dei due concetti comporti una serie di conseguenze sul problema della sovranità popolare in quanto il popolo potrà essere considerato quale mero elemento costitutivo dello Stato solo se si intenda lo Stato come "comunità" e non già come "governo", poiché in questa seconda accezione il popolo emerge "come collettività di soggetti *esterna* allo Stato, destinataria degli atti di esercizio della potestà di governo, nelle sue diverse manifestazioni, e – modernamente – attiva, a sua volta, nei

⁹ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 99. La lettura complessiva della Costituzione rivela per Crisafulli un assetto istituzionale complesso caratterizzato da una serie di figure giuridiche soggettive che compongono nel loro insieme una entità metastorica, vale a dire la nazione. Cfr. a riguardo V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, (voce) *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII. Cfr. anche F. LANCHESTER, *I giurispubblicisti tra storia e politica*, cit., passim. Per F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato ordinamento" - "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in *Esposito, Crisafulli, Paladín. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana* – Atti del Convegno di Padova, giugno 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, "la teoria dello Stato duale di Esposito è (...) la base per poter correttamente impostare il problema della sovranità dello Stato ovvero del popolo. Se non partissimo dalla reale distinzione tra Stato collettività o comunità da un lato e Stato soggetto dall'altro il problema stesso non avrebbe alcun senso (...) Il contributo scientifico di Vezio Crisafulli è stato in materia rilevantisimo e decisivo. Se si prescinde dalla su detta distinzione – che è merito di Esposito aver formulato nel senso della *reale contrapposizione di due soggetti*: lo Stato soggetto da un lato e la nazione o popolo dall'altro – la sovranità, come suprema potestà di governo, come indipendenza (...) insomma come qualità dell'organizzazione riferita all'ordinamento statale, non è che un aspetto di quest'ultimo (...) Una volta distinti il soggetto Stato dalla figura soggettiva nazione o popolo, *il problema della spettanza della potestà suprema*, di governo, si pone al tempo stesso in cui si pone l'altra questione del rapporto tra le due entità".

¹⁰ V. CRISAFULLI, *Stato e società nel pensiero di Gramsci*, in "Società", 1951 e ID., *Realtà e concetto giuridico dello Stato*, in "Società", 1949. Cfr. M. SIRIMARCO, *Vezio Crisafulli. Ai confini tra diritto e politica*, cit., p. 107. Cfr. G. LIGUORI, *La prima ricezione di Gramsci in Italia (1944-1953)*, in "Studi Storici", 3/1991. Sulla importanza di questa matrice gramsciana e marxista, e sulla valutazione dell'importanza degli scritti crisafulliani sulla stampa comunista, cfr. S. BARTOLE, *Militanza politica e scienza giuridica nei contributi di Vezio Crisafulli alla stampa comunista (1944-1955)*, in <http://forumcostituzionale.it> del 26 luglio 2016. Sergio Bartole ricostruisce il contributo di Crisafulli al dibattito costituente e a quello istituzionale successivo fino all'uscita dal partito dopo i fatti dell'Ungheria (e anche dopo una serie di tormentate vicende personali), attraverso i numerosi interventi su riviste di partito nel suo, controverso per la verità, ruolo di esperto del PCI in materia istituzionale. Mi sembra, però, che in questi interventi, almeno in buona parte di essi, le ragioni della ortodossia e della militanza politica siano prevalenti su quelli della riflessione giuridico-politica anche se, indubbiamente vi si possono cogliere diversi interessanti spunti (la distinzione tra Stato-autorità e Stato-ordinamento, il richiamo alla centralità del momento partecipativo che si spinge ad ipotizzare un potere costitutivo del popolo in caso di inerzia delle Camere, al tema dell'attuazione della Costituzione e della tutela dei diritti fondamentali, all'attenzione per modelli costituzionali capaci di recepire il necessario dinamismo sociale ed economico); ma anche alcune inopportune acrobatiche tesi (come i richiami comparatisti all'ordinamento sovietico e della Germania dell'Est e le citazioni di Lenin, Engels e Stalin ...). Per una ricognizione bibliografica delle opere di Crisafulli rinvio ancora al mio lavoro precedentemente citato. Cfr., per ricostruire la posizione di Crisafulli e del PCI nel dibattito Costituente, C. GIORGI, *Costituente, tradizioni giuridiche e trasformazioni della società. Il contributo di Vezio Crisafulli*, in "Scienza e politica", 21/1999 e S. GUERRIERI, *Le idee costituzionali del Pcf e del Pci all'indomani della liberazione*, in "Studi storici", 1995 e C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1995; F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 123 e ss..

¹¹ D. NOCILLA, *La forma di governo*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli*, cit., p. 118.

confronti dello Stato sui cui indirizzi, infatti, può in vari modi influire, talora anche con efficacia decisiva o addirittura capace, in determinati ordinamenti, di esercitare essa stessa direttamente la suprema potestà di governo”¹². In questa prospettiva il nodo problematico essenziale diventa soprattutto quello del rapporto tra la sovranità statale, che possiamo definire strumentale, e l’esercizio della sovranità popolare, soprattutto, come vedremo, nei casi in cui ci troviamo nel silenzio dei testi costituzionali.

Merito straordinario della riflessione crisafulliana è l’aver preso sul serio (in coerenza con la ben nota tesi sulle disposizioni programmatiche della Costituzione¹³) la seconda parte dell’art. 1 Cost. contro i tentativi volti a depotenziare, ad aggirare, a non riconoscere in definitiva la centralità di una basilare disposizione che troppo spesso veniva “superficialmente relegata tra le vuote enunciazioni rettoriche”¹⁴. Al contrario, come dimostra soprattutto il fatto che essa non sia una disposizione isolata bensì una disposizione-principio che informa di sé l’intero sistema costituzionale, la seconda parte dell’art. 1 Cost. afferma il principio della sovranità popolare alludendo sia alla spettanza che all’esercizio della stessa, oltre a determinare le forme e i limiti di tale esercizio.

La disposizione in esame deve essere considerata, pertanto, come una disposizione di principio avente un preciso contenuto normativo. In altri termini, nel nostro ordinamento, la sovranità, nel senso della suprema potestà di governo e non della originarietà dell’ordinamento, non emana, ma appartiene al popolo, inteso come *collettività di soggetti viventi*, come generazione attuale dei cittadini: “sovranità popolare significa concretamente spettanza del potere supremo al popolo, al popolo vivente, risultante dal complesso dei soggetti che l’ordinamento considera appartenenti allo Stato ossia ai suoi cittadini”; sovranità popolare significa, quindi, “il diritto di tutti i cittadini a concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l’esercizio di poteri, diritti e libertà ad essi spettanti, a formare

¹² V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 103.

¹³ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 11: “una Costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere (...) di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici”. E ancora in *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 105: “La Costituzione è una legge, un atto normativo: si deve perciò presumere in partenza che tutte le sue disposizioni pongano norme giuridiche, e non all’opposto che siano formule puramente moralistiche, didascaliche e decorative”. Su questo tema e sul suo legame con la riflessione crisafulliana sui principi generali del diritto, sia consentito rinviare al mio, *Veziò Crisafulli. Ai confini tra diritto e politica*, cit., p. 43 e ss.

¹⁴ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 105.

la volontà suprema governante nella Repubblica Italiana”¹⁵. Ecco perché “Stato-soggetto è espressione ellittica per indicare in modo comprensivo i diversi momenti istituzionali in cui, secondo la Costituzione, il popolo è rappresentato”¹⁶.

Non vale contro questa lettura dell’art. 1 Cost. dire, come fa per esempio Mortati¹⁷, che il popolo, nella sua accezione di corpo elettorale, rilevi quale organo dello Stato. Essendo i due concetti nettamente distinti, il riferimento costituzionale non può riguardare il corpo elettorale. A conferma della tesi crisafulliana alcune importanti prove disseminate nel testo costituzionale come il riconoscimento di diritti politici e di libertà fondamentali, che, pur definite libertà civili, presentano una notevole rilevanza politica, non solo per gli elettori, ma per tutti i cittadini. È innegabile “che la costruzione più lineare e più strettamente aderente alle esigenze reali della rappresentanza politica, è precisamente quella che colloca il corpo elettorale esternamente allo Stato-soggetto, quale mezzo tecnico attraverso cui il popolo è abilitato a imprimere direttiva e impulso all’azione dello Stato, costituendone addirittura esso stesso (come appunto nel caso delle elezioni) uno o più organi essenziali”¹⁸. Non è ipotizzabile, in definitiva, una interpretazione del secondo comma dell’art. 1 Cost., che gli assegni un qualche valore giuridico, con la idea di mantenere fermo il ‘dogma’ della sovranità dello Stato. È il popolo il titolare della sovranità, è il popolo ad esercitare la sovranità nelle forme e nei limiti della Costituzione: esercizio indiretto attraverso lo Stato-soggetto rappresentativo del popolo; esercizio diretto attraverso la funzione elettorale, gli istituti di democrazia diretta e lo svolgimento delle libertà politiche e civili¹⁹.

¹⁵ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 111.

¹⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin: atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel 1° centenario della fondazione (1903-2003)*, a cura di L. CARLASSARE, Cedam, Padova, 2004.

¹⁷ M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione: Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 171-172.

¹⁸ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 115.

¹⁹ Scrive Crisafulli: “L’art. 1, secondo comma, attribuisce senza mezzi termini la sovranità – la spettanza e l’esercizio della sovranità – al popolo, non come eccezione, ma come regola, né alcun accenno si rinviene nel testo costituzionale ad una concorrente (...) sovranità dello Stato-soggetto. È vero che l’art. 1 rinvia, per l’esercizio della sovranità popolare, alle *forme* ed ai *limiti* della Costituzione. Ma, a ben guardare, tale richiamo risulta – anche testualmente – riferito all’esercizio, e non anche alla titolarità della suprema potestà di governo; né esso mostra di alludere esclusivamente alla funzione elettorale e al referendum (...) rivolgendosi invece a precisare che la sovranità popolare è (...) una sovranità costituita, svolgentsi nell’ambito dell’ordinamento costituzionale positivo: sia in forma diretta, sia indirettamente attraverso l’apparato organizzativo dello Stato-soggetto” (*La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit. pp. 118-119). Può essere utile a proposito leggere la nota che Crisafulli dedica a Giacomo Perticone nella “Rivista internazionale di filosofia del diritto”, 1939, III-IV, pp. 141 ss.

Il popolo rappresenta, per Crisafulli, una delle numerose *figure soggettive* presenti nel testo costituzionale: “se si ammette, come pure sembra esatto, che il concetto di soggetto giuridico non coincide necessariamente con quello di figura giuridica soggettiva, nel primo l'imputazione essendo sempre piena, nelle altre potendo essere parziale e comunque meno piena, potrà concludersi senza eccessive difficoltà col riconoscere al popolo la qualità, appunto, di figura giuridica soggettiva, senza con ciò attribuirgli una vera e propria soggettività, che si contrapponga a quella della persona statale (e meno ancora naturalmente – per chi distingue ulteriormente le persone giuridiche dai meri soggetti – una personalità giuridica propriamente detta)”²⁰.

Di grande interesse questo punto soprattutto con riferimento a tutte le successive discussioni sulla crisi della rappresentanza e, in genere, dei moderni sistemi democratici²¹. La tesi di Crisafulli esalta il momento della partecipazione e, comunque, sollecita un ruolo attivo del cittadino che va al di là del pur imprescindibile momento elettorale. Nel nostro ordinamento, cioè, la sovranità non è attribuita al popolo come ad una unità indivisibile, che diventa un unico soggetto, “ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico”²².

Una delle caratteristiche peculiari del mondo contemporaneo è costituita dal fatto che il popolo si presenta organizzato in formazioni particolari, alcune di origine volontaria come i partiti politici, i sindacati, che influenzano la formazione degli indirizzi politici popolari; altre di origine legale, come il corpo elettorale, grazie al quale il popolo manifesta una propria volontà unitaria e politicamente qualificata. Volontà unitaria capace di sovrapporsi ed imporsi, sintetizzandole, alle molteplici volontà particolari dei soggetti e delle formazioni volontarie.

Il corpo elettorale, nella visione crisafulliana, ha dunque la natura di un organo del popolo e non dello Stato-soggetto. Quest'ultimo, con il suo carattere rappresentativo,

²⁰ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 120-121.

²¹ Sul punto cfr., tra i tanti, F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006; T. SERRA, *La disobbedienza civile. Una risposta alla crisi della democrazia?*, Giappichelli, Torino, 2000; T. SERRA, *La democrazia redenta. Il cammino senza fine della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2001; C. CROUNCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003; M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2001; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

²² V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 122.

rimane lo strumento principale che gli ordinamenti contemporanei prevedono per l'esercizio in forma unitaria della sovranità popolare: "il presupposto comune di ogni ordinamento rappresentativo resta sempre l'idea, sia pure generica, di una spettanza, quanto meno originaria e metagiuridica, della sovranità al popolo: che lo Stato abbia per sua propria natura il compito di farne le veci, di curarne gli interessi, di attuarne la volontà e le esigenze – che insomma lo Stato sia essenzialmente per il popolo, a servizio del popolo"²³.

Lo Stato moderno rappresentativo rientra nel terzo dei tipi di ordinamenti che Crisafulli individua e cioè in quegli ordinamenti caratterizzati dalla spettanza al popolo della titolarità e dell'esercizio della sovranità. In questi ordinamenti "il popolo resta titolare della potestà di governo costituente e costituita, dell'una e dell'altra conservando altresì l'esercizio, e lo Stato-soggetto sostituisce pertanto il popolo nel solo esercizio di una parte di tale potestà, diventa cioè veramente un mero strumento tecnico, tra gli altri, per l'esplicazione di essa"²⁴. Popolo come figura soggettiva e non come soggetto nel senso che, senza entrare nel tecnicismo di questa distinzione, "nel nostro sistema costituzionale (...) la suprema potestà di governo non è attribuita al popolo come unità indivisibile, ossia come ad un unico soggetto, ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico"²⁵.

3. Il principio di sovranità preso sul serio

Prendere sul serio il principio della sovranità popolare comporta una serie di importanti corollari che hanno notevoli implicazioni sul piano del diritto positivo e della teoria generale. Su alcuni di essi Crisafulli si sofferma in modo approfondito, su altri lancia degli input interessanti.

Abbiamo finora in particolar modo evidenziato le modalità elettorali, partecipative e collettive di esercizio della sovranità²⁶, ma Crisafulli va oltre e accenna anche alla possibilità

²³ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 133.

²⁴ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 138.

²⁵ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 122.

²⁶ Su questo importante aspetto cfr. M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/20030619_padova/luciani.html, che, nel confronto con Esposito e Paladin, non ha esitazione a sostenere che sia Crisafulli il giurista più attento (e più audace) "a cogliere la straordinaria novità e importanza degli istituti di democrazia partecipativa". Anche se, aggiunge Luciani, "Crisafulli si faceva poche illusioni sull'effettiva capacità di trasformazione del sistema rappresentativo e di – diciamo così – inveramento della democrazia ad opera degli istituti partecipativi. Vale la pena ricordare, a questo proposito, le lucidissime riflessioni sviluppate nelle *Lezioni* del 1970, laddove si osservava che 'Nemmeno nell'ipotesi estrema di massima diffusione del

che il cittadino ha di esercitare la sovranità “in forma di atti singoli e particolari, teoricamente imputabili a ciascun cittadino, in quanto membro del popolo e perseguente un interesse politico”²⁷. Il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali (è solo il caso di ricordare l’attenzione di Crisafulli sul tema soprattutto negli scritti sulle riviste di partito²⁸) rappresenta per questa via una ulteriore modalità di esercizio della sovranità. Non solo nei diritti politici; non solo in alcuni diritti di libertà (riunione e associazione, manifestazione del pensiero), e non per la loro funzione strumentale rispetto ai primi; ma anche in alcuni diritti economici (libertà di associazione sindacale, diritto di sciopero, diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende) Crisafulli vede la concretizzazione del principio di sovranità popolare. Queste libertà economiche, inquadrare più che nella definizione di Repubblica fondata sul lavoro nel secondo comma dell’art. 3, si presentano infatti come componenti essenziali della libertà umana perché la nostra Costituzione “staccandosi nettamente dallo schema ottocentesco, ha inteso fondare la democrazia politica sulla democrazia economica, assumendo i valori centrali della libertà e della dignità umana con riferimento all’uomo intero, persona privata e cittadino (...) La vigente costituzione (...) parte dal riconoscimento dell’esistenza di [tali] differenze e delle conseguenze impeditive e limitative che ne derivano ai fini di una struttura concretamente democratica della comunità statale, proponendosi solennemente di rimuovere le cause di ordine economico e sociale”²⁹.

Altro tema interessante e molto complesso, anche perché non trova riscontro nella Carta, che emerge dalle pagine crisafulliane, è quello del diritto di resistenza o della resistenza collettiva strettamente connesso, mi sembra, a quello del potere costituente. In coerenza con la sua lettura della sovranità popolare, il grande costituzionalista ritiene che il popolo, nel momento in cui conserva l’esercizio ordinario della sovranità, deve essere sempre in grado di far sentire la sua voce e, nonostante il silenzio del testo costituzionale, deve essere sempre in grado di far prevalere la sua volontà anche nel caso in cui essa sia in

potere, quale potrebbe aversi in un sistema di assoluto e diretto autogoverno della collettività (oggi, praticamente impensabile), si realizzerebbe quella piena coincidenza [governanti-governati], sia perché dall’esercizio del potere sarebbero sempre esclusi, quanto meno, i soggetti naturalmente incapaci, sia per la ineliminabile contrapposizione logica e storica tra le manifestazioni unitarie del popolo governante e i singoli, ad esse soggetti”.

²⁷ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 127.

²⁸ Cfr. S. BARTOLE, *Militanza politica e scienza giuridica*, cit., diffusamente.

²⁹ *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 131. E ancora “le cosiddette libertà economiche e in genere tutte le disposizioni del testo costituzionale aventi riferimento alle strutture della società civile acquistano un significato ed una importanza propriamente politici, entrando come componenti essenziali dello stesso sistema di governo adottato ed inserendosi pertanto nel quadro dei principi disciplinanti la formazione e l’esplicazione della sovranità popolare” (p. 145).

contrasto con quella dello Stato-soggetto: “il punto-limite estremo della protezione giuridica spettante, in tali ordinamenti, agli interessi del popolo come tale si concreta nel cosiddetto ‘diritto di resistenza’, e più specialmente nella resistenza collettiva”³⁰. Anche se, a mio avviso sarebbe più utile parlare arendtamente di disobbedienza civile, ma Crisafulli (ma anche Mortati e tanta parte della cultura giuridica nostrana³¹), non sembra interessato a cogliere gli echi del dibattito sulle forme di disobbedienza civile che si stava attuando oltreoceano negli anni Settanta. Diritto di resistenza e resistenza collettiva rappresentano, infatti, l’antidoto contro la degenerazione totalitaria dello Stato; la disobbedienza civile, come magistralmente tematizzata da Hannah Arendt, in quanto legata alla dialettica consenso-dissenso e al recupero dell’esigenza della partecipazione e alla tutela dei diritti fondamentali, si presenta invece come fenomeno connaturato al sistema politico democratico³².

Si parla oggi di una “disobbedienza civile costituente” proprio come tentativo di risposta al naufragio delle democrazie. Nel senso che, partendo dall’accettazione del principio democratico, che nel momento in cui viene accettato rende impossibile la rivoluzione, si rende necessario individuare nuove forme di partecipazione e “la formulazione di una disobbedienza costituente mette in evidenza l’esigenza di riconoscere quel potere ampio anche se poco incisivo, ma che, attraverso atti di immediata evidenza, cerca di diventare incisivo, che la società deve arrogarsi se vuole vivere secondo il principio democratico, costituire la sua organizzazione politica e regolamentare i poteri che nella società esistono. È l’insieme di questi poteri a produrre decisione politica sul comune come potenza costitutiva dell’ordine civile”³³.

³⁰ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 139-140.

³¹ T. SERRA, *Il ‘diritto’ di resistenza in Costantino Mortati*, in “Nomos - Le attualità del diritto”, 2015, p. 147.

³² H. ARENDT, *La disobbedienza civile e altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1985. cfr. T. SERRA, *La disobbedienza civile. Una risposta alla crisi della democrazia?*, cit., 2000, che, tematizzando il fenomeno sulla base di una ridefinizione del giuridico e del politico e della loro connessione con la morale, sostiene che la disobbedienza civile si verifica solo nel mondo della democrazia. “La disobbedienza civile – per la Serra – diventa un momento della lotta per il diritto e contemporaneamente una espressione dell’impegno politico che definisce il rapporto tra cittadino e Stato in democrazia” (p. 89). Mi sembrano molto interessanti queste considerazioni perché muovono proprio dall’esigenza di riconsiderare, alla luce del principio della sovranità popolare, il rapporto cittadino-stato, e quindi le categorie della rappresentanza e della partecipazione: “La doverosità della violazione definisce la natura politica della stessa violazione e la collega (...) all’impegno politico che il ‘buon cittadino’ deve avere nei confronti della sua *polis* o nei confronti della sua umanità. Vale a dire, l’impegno che lo spinge a non limitare la partecipazione al momento della consultazione elettorale, ma a render continua testimonianza del suo modo di intendere la cosa pubblica e a partecipare attivamente e continuamente alla gestione della cosa pubblica, e, quando la sua voce non sia ascoltata, a rafforzarla in vario modo” (pp. 133-134).

³³ T. SERRA, *Il ‘diritto’ di resistenza in Costantino Mortati*, cit., p. 155.

Crisafulli preferisce parlare di resistenza collettiva, più che di diritto di resistenza, perché in queste ipotesi siamo di fronte ad una modalità “di esplicazione della potestà spettante al popolo, di una manifestazione diretta e immediata della sua sovranità, che si pone sul medesimo piano della esplicazione della originaria potestà costituente”³⁴.

Sul tema del potere costituente Crisafulli ritornerà, come è noto, nelle *Lezioni* del 1970, trattando di limiti logici, o di regime, alla revisione costituzionale, con una posizione più meditata che, criticando la tesi schimttiana sulla prevalenza assoluta del potere *costituente* sui poteri *costituiti* (a cui forse pare più vicino nello scritto sulla Sovranità del 1952) e quindi della differenza qualitativa tra potere costituente e revisione costituzionale, afferma che “il potere costituente (in sé inesauribile) si continua e permane, in costanza di ordinamento, come potere costituito (...) E perciò, come il suo esercizio può essere ed è limitato nelle forme e nei modi, così può esserlo quanto agli oggetti e al contenuto. Per tutto il resto, ove nulla sia disposto al riguardo, esso è libero di esprimersi nelle più varie direzioni e con i più diversi contenuti”³⁵.

Comunque, nel caso in cui i poteri *costituiti* rompano gli argini fissati dai principi costituzionali, il popolo riprende in pieno il suo potere costituente. Resistenza (disobbedienza) e potere *costituente* si saldano come espressione più forte dell’esercizio della sovranità in quella zona grigia (nella quale si colloca anche l’indirizzo politico³⁶) in cui diritto e politica si confondono, alla ricerca di un difficile equilibrio³⁷.

³⁴ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 140. Del resto non è “sufficiente proclamare in un articolo costituzionale il riconoscimento di un certo diritto, se non venga anche precisato il modo in cui la Costituzione garantisce effettivamente l’esercizio di questo diritto” (V. CRISAFULLI, *I diritti dell’uomo e del cittadino*, in “Rinascita”, III, 1946, p. 186).

³⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1970, p. 105.

³⁶ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, S.t.e.u., Urbino, 1939 (cfr. M. SIRIMARCO, *Vezio Crisafulli. Ai confini tra diritto e politica*, cit., p. 57 e ss. e Y.M. CITINO, *Considerazioni sull’indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*, in “Nomos – Le attualità del diritto”, 2/2016). Da ricordare che anche Mortati, come evidenzia F. Lanchester, “è consapevole dell’esistenza della cosiddetta ‘zona grigia’ del diritto costituzionale in cui il politico ed il giuridico si condizionano, ma considera fondamentale tenere in debito conto la condizione dello stato di massa” (F. LANCHESTER, *Mortati e la ‘legislatura’ costituente*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, cit., p. 17).

³⁷ E qui il pensiero va a Mortati che pure oscilla tra diritto di resistenza e resistenza collettiva, che comunque ne mette in evidenza il carattere “metagiuridico” e che, come ricorda Teresa Serra, arriva ad ipotizzare “la possibilità di figure organizzative del popolo al di fuori di schemi normativi che traessero il titolo della loro legittimazione dal principio della sovranità popolare. L’interesse che Mortati aveva per le forme di dissenso esprime una esigenza di partecipazione che va al di là della partecipazione formale per definirsi come partecipazione alla realizzazione di valori comuni, una partecipazione che si manifesta sia nella forma positiva del consenso che in quella negativa del dissenso” (*La disobbedienza civile*, cit., p. 88). Cfr. inoltre T. SERRA, *Il ‘diritto’ di resistenza in Costantino Mortati*, cit. diffusamente. Cfr. C. MORTATI, *Commento all’art. 1 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1975. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente sul mancato inserimento nel testo costituzionale del diritto di

Un'altra importante conseguenza è stata messa in luce da un autorevole allievo che ha ricollegato la distinzione fra Stato-comunità e Stato-soggetto a quella tra forme di Stato e di forme di governo così come si andava affermando nella cultura giuridica intorno agli anni Trenta. La problematica sulle forme di stato e di governo è stata sempre presente in Crisafulli a dimostrazione della costante attenzione del giurista verso quell'ampia zona grigia che si colloca tra diritto e politica, che gli permette di analizzare l'intima realtà dello Stato mettendone "in evidenza, da un lato, la natura di collettività stabilmente organizzata su un determinato territorio, e dall'altro, le particolari caratteristiche che tale organizzazione deve assumere"³⁸. In altri termini, interrogandosi "sulle vie seguite dal molteplice (cioè dalla società, nelle sue varie e diversificate articolazioni) per farsi uno (cioè organizzazione, ordinamento e, in definitiva, Stato in senso largo)", Crisafulli coglie questo momento quando il potere si fa effettivo nel senso di un potere che viene mediamente riconosciuto ed accettato. È proprio in questo momento che "si manifesta (...) un processo circolare tra organizzazione e norme, di guisa che l'esistenza di una comunità statale postula il sorgere (...) di norme, che si pongono con lo stesso porsi dell'ordinamento nella sua concreta realtà e ne delineano una sia pur rudimentale organizzazione"³⁹.

È compito della costituzione in senso materiale individuare i principi generali fondanti un ordinamento e tra questi principi troviamo certamente quelli che riguardano la forma di Stato e la forma di governo (che per Crisafulli come è noto sono sostanzialmente tre: il principio unitario, che comporta l'idea della continuità dello Stato; il principio liberale e il principio democratico che segna la nascita dello Stato rappresentativo e costituisce "elemento essenziale della formula politica, caratterizzando, quindi, la forma moderna dello Stato (...) e al tempo stesso come principio basilare di organizzazione dell'apparato autoritativo"⁴⁰). Ma è compito della scienza giuridica individuare i principi comuni ai diversi modelli per poter costruire e classificare dei tipi astratti⁴¹.

resistenza, cfr. U. MAZZONE, *Il diritto/dovere di resistenza nella proposta di Giuseppe Dossetti alla Costituente*, in A. DE BENEDETTIS, V. MARCHETTI (a cura di), *Resistenza e diritto di resistenza. Memoria come cultura*, Clueb, Bologna, 2000. Vedi anche A. BURATTI, *Diritto di resistenza e Costituzione: diritti oppositivi, contropoteri istituzionali, prassi democratiche del popolo*, in B. PEZZINI, S. ROSSI (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del potere*, Franco Angeli, Milano, 2016.

³⁸ D. NOCILLA, *La forma di governo*, in AA.VV., *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1994, p. 119.

³⁹ D. NOCILLA, *La forma di governo*, cit., p. 119.

⁴⁰ D. NOCILLA, *La forma di governo*, cit., p. 119.

⁴¹ Sul tema delle forme di stato e delle forme di governo cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, diffusamente.

Con riguardo all'ordinamento italiano, siamo in presenza di una forma di governo parlamentare in quanto la dialettica politica, che porta alla determinazione dell'indirizzo politico, ruota attorno al binomio Parlamento-Governo, con una certa prevalenza 'politica', che indubbiamente hanno avuto le Camere elettive, almeno fino ad un certo periodo della nostra storia repubblicana.

E Crisafulli non ha mancato di mettere in guardia contro il pericolo insito nell'Assemblearismo, e cioè la possibile violazione del principio della separazione dei poteri che, se non va inteso nei termini rigidi in cui lo aveva descritto Montesquieu, mantiene e deve mantenere la sua giusta intuizione. L'Assemblearismo, che può essere la maschera di un nuovo potere dispotico, si giustifica dietro una falsa idea della centralità del Parlamento e "di una restaurata sovranità dell'Assemblea, che non corrispondono affatto al modello costituzionale: nel quale non c'è posto per un organo che possa dirsi, propriamente sovrano, perché sovrano è soltanto il popolo e il potere statale è ripartito tra una molteplicità di organi tra loro coordinati, ma reciprocamente indipendenti, secondo lo schema liberal-democratico dei pesi e contrappesi"⁴².

Altrettanto grave sarebbe un'alterazione del modello costituzionale in senso maggioritario e Crisafulli paventò una trasformazione del genere nel dibattito in occasione dell'approvazione della cd. Legge truffa⁴³.

Nel sistema costituzionale disegnato dalla Costituzione repubblicana, la maggioranza parlamentare può fare tutto quello che vuole? La sua risposta è netta: nel nostro sistema "la maggioranza parlamentare non può fare tutto ciò che vuole; la legge stessa non può disporre illimitatamente e senza controlli [anche se ancora non era stato attuato il controllo di legittimità costituzionale ...]. In altre parole, la nostra forma di governo parlamentare, quale risulta chiarissimamente dalle disposizioni della Costituzione, non s'inquadra affatto nel tipo 'maggioritario puro', ma è, al contrario, congegnata in modo da escludere qualsiasi dittatura della maggioranza"⁴⁴. La difesa del modello costituzionale è vibrante, la DC, "la

⁴² V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 272.

⁴³ cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, cit.

⁴⁴ V. CRISAFULLI, *La maggioranza parlamentare e i suoi limiti in Italia*, in "Società", 1952, p. 679. E ancora: "la forma di governo adottata dalla Costituzione è bensì parlamentare, ma presenta caratteristiche ed atteggiamenti suoi propri che si concretano in altrettanti limiti al potere della maggioranza; e questi limiti sono direttamente in funzione del sistema dei rapporti di classe, con le rispettive formazioni politiche, che sta a fondamento della Resistenza e dell'attività costituente. Non tenerne conto, significa violare la Costituzione, nella lettera e nello spirito, attuando e sviluppando in

maggioranza clericale”, è accusata di voler attuare un maggioritario puro aggirando e violando la Costituzione attraverso l’espedito di una legge elettorale e di un ostruzionismo nell’attuazione delle principali leggi necessarie a completare il modello originario⁴⁵.

4. Sovranità e partiti politici.

La nostra forma di governo (come quella in generale del parlamentarismo contemporaneo) presenta una variante rispetto al modello classico parlamentare, variante (Crisafulli parla in verità di ‘alterazione’) dovuta alla presenza dei partiti politici il cui ruolo nella determinazione della politica nazionale è espressamente previsto e riconosciuto dalla costituzione. Per lo sviluppo sempre più in senso democratico dello Stato contemporaneo, i partiti diventano elementi ‘coessenziali’ al governo parlamentare. Questa coessenzialità spiega tante cose: la diversa struttura con cui i partiti si presentano nella vita sociale e politica e alcune di quelle che Crisafulli definisce come zone d’ombra. Si pensi alla problematica del mandato imperativo e, in generale, della rappresentanza, che va letta in una ottica diversa rispetto al modello classico; al circuito Parlamento-Governo sulla fiducia e sulle crisi extra-parlamentari. Problematiche che, configurando la forma di governo parlamentare come “governo dei partiti”, vanno interpretate tenendo presente, appunto, il nuovo ruolo che i partiti hanno assunto nella vicenda politica nazionale.

Se è così, se il partito, che sul piano giuridico-formale è una semplice associazione privata, determina le grandi decisioni politiche che vincolano gli organi dello Stato, occorre in modo prioritario garantire il giuoco democratico e la tutela delle libertà individuali, non solo sul piano della organizzazione delle istituzioni statali, ma anche e soprattutto sul piano dell’organizzazione interna dei partiti⁴⁶.

Si tratta di un tema che mantiene inalterata la sua attualità, anzi mi sembra che sia ancora più interessante se pensiamo alla recente travagliata storia delle leggi elettorali, tra tendenze

fatto una forma di governo diversa da quella prevista e regolata dalla Costituzione. E d’altra parte, proporci di sopprimere i limiti posti al potere della maggioranza, significa proporsi in realtà qualcosa di più – e di assai più grave – che non una semplice modificazione di un particolare istituto costituzionale, poiché una tale soppressione si risolverebbe nell’abolire – a vantaggio esclusivo di un determinato gruppo politico – le reciproche garanzie tra i diversi gruppi che sostanziano, sotto questo aspetto, il *patto* costituzionale” (p. 681).

⁴⁵ Non è chi non veda l’attualità di queste preoccupazioni di fronte alle riforme elettorali che hanno condotto alla trasformazione-della forma di governo, con l’equilibrio politico sbilanciato verso il Governo e con il Presidente del Consiglio che esercita incisivi poteri di indirizzo

⁴⁶ cfr. F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in "Quaderni costituzionali", 1988, n. 3, pp. 487-510.

maggioritarie e rigurgiti proporzionali. Secondo una evidente, ma interessata, eterogenesi dei fini, meccanismi elettorali, nati dall'esigenza di garantire la partecipazione, hanno in realtà rafforzato il potere centrale dei partiti (nella scelta delle candidature nei collegi uninominali, prima, o nella composizione addirittura di liste bloccate, successivamente fino all'intervento della Corte) incidendo profondamente, nonostante il mantenimento della Costituzione formale, sugli equilibri costituzionali. Quindi quel richiamo di Crisafulli all'esigenza di procedere all'organizzazione interna in senso democratico dei partiti sembra quanto mai urgente se consideriamo anche che alcuni importanti partiti protagonisti nel nostro panorama politico non sembrano avere una struttura interna democratica.

Nell'analisi della nostra forma di governo, Crisafulli sottolinea il ruolo di altri soggetti che, in qualche modo, si inseriscono nel circuito politico limitando il binomio Parlamento-Governo: le autonomie locali, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Per quanto riguarda la Corte, Crisafulli si preoccupa di definire il ruolo dell'organo, il senso e il grado della sua politicità, appunto nella più generale definizione della forma di governo e tenuto anche conto delle diffidenze e delle perplessità che avevano accompagnato la nascita della giustizia costituzionale⁴⁷. Per Crisafulli la Corte costituzionale “non tanto rappresenta un'antinomia, quanto piuttosto un'alterazione dello schema democratico-parlamentare, ma un'alterazione intenzionalmente posta in essere dai costituenti, in funzione di un preciso disegno politico, nella quale si esprime al più alto livello quella componente liberale e quindi garantista, che qualifica il regime democratico costituzionalmente adottato”⁴⁸.

⁴⁷ Sul ruolo della Corte costituzionale nella nostra forma di governo, cfr. V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1957; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II-2, Padova, 1984. Dagli anni '50 gran parte dell'attenzione di Crisafulli si concentra sullo studio della Corte costituzionale, dalla sua posizione nell'ambito della forma di governo, alla modalità di accesso, alla tipologia e all'efficacia delle sue decisioni. Come ha notato A. CERRI, *La Corte costituzionale*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale*, cit., p. 148, in questa sua ricerca sul ruolo della Corte, Crisafulli è mosso da un interesse di carattere sostanziale più che processuale: “è alla ricerca del significato di una Costituzione rigida in relazione anche ai principi fondanti di liberalismo e democrazia, di garantismo e di prevalenza delle decisioni maggioritarie che caratterizzano i moderni sistemi costituzionali, oltreché in relazione alle particolari vicende storico-politiche del nostro paese; è alla ricerca di una definizione del ruolo della Corte nel sistema di governo e di Stato che, anche in conseguenza di tutto ciò, si è venuto delineando; è alla ricerca del ruolo del giurista e forse anche dell'intellettuale (e del resto, la Sua figura e la Sua statura largamente trascendevano l'orto concluso degli studi specialistici) in una società moderna”. Crisafulli, per questa via, “definisce una posizione della Corte nell'ordinamento, in certo senso, ‘unica’, che non trova riscontro neppure in quella di altri organi costituzionali se non, per alcuni versi, del Parlamento: perché (...) la Corte è parte, insieme con il Parlamento, della dialettica ultima fra democrazia e garanzia onde si caratterizza l'intero sistema” (p. 150).

⁴⁸ L. PALADIN, *L'opera di Vezio Crisafulli fra diritto e politica*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli*, cit., p. 27.

È importante ricordare brevemente anche la nota posizione di Crisafulli in merito al ruolo del Capo dello Stato. Crisafulli interpretò estensivamente i poteri del Presidente della Repubblica, nell'auspicio di un approdo ad un modello semi-presidenziale alla francese, anche se le sue tesi non trovarono grande seguito nella dottrina del tempo. Il nucleo essenziale della sua tesi è che “la potestà di indirizzo della maggioranza incontra un limite nei poteri di un organo da essa slegato e collocato in una situazione istituzionale di estraneità nei confronti di tutte le forze politiche in giuoco. La funzione del Capo dello Stato costituisce uno tra i congegni, diretti a garantire la stabilità e la continuità del sistema, nei suoi principi fondamentali, al disopra del vario esplicarsi dei diversi e contingenti indirizzi politici”⁴⁹.

5. La visione della crisi

Nei suoi scritti raccolti nel ricordato volume Crisafulli lancia un accorato grido di allarme. La nostra Repubblica, che egli considera, come accennato, come paradigmatica dello Stato contemporaneo, versa in una crisi profonda che non è solo legata al funzionamento del sistema di governo, ma che investe i più diversi ambiti della vita associata e le molteplici istituzioni. Si tratta di una crisi politico-istituzionale, economica e di costume che comporta la disgregazione e la delegittimazione dei poteri costituzionali che conduce ad “un clima di sfiducia e di generale sospetto, di conflittualità permanente, di prevaricazione di gruppi, pubblici e privati, che, profittando dell'assenza di uno stabile centro di potere, sono riusciti ad assicurarsi (...) posizioni dominanti”⁵⁰.

La grande crisi (dello Stato, della società, del diritto), che Crisafulli descrive con tratti molto nitidi, è una crisi legata soprattutto alle problematiche connesse al difficile rapportarsi tra Stato e società civile, tra il pubblico e il privato. Il vero pericolo è dato dalla confusione

⁴⁹ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 202.

⁵⁰ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. VI. Cfr. V. CRISAFULLI, *Legislazione del cinquantennio*, in *Cinquant'anni di esperienza giuridica*, cit., pp. 50-52, dove a proposito della situazione italiana (dove si vive “nelle acque melmose di un processo di involuzione dello Stato”), lamenta, oltre alla inattuazione di molte parti della costituzione, la disomogeneità e il carattere contrattualistico delle leggi: “è una legislazione tecnicamente sfocata, spesso confusa e fonte di confusione, con qualche aspetto francamente demagogico: innegabilmente, specie nel più recente periodo, vi si colgono numerosi cedimenti agli *idola fori*. Avvolge d'altronde anche la maggior parte di queste leggi, incluse le migliori, una certa aura di precarietà, quasi avessero tutte natura sperimentale e quindi provvisoria, in contrasto con gli intenti manifestati nei titoli e nelle disposizioni introduttive: nel che si rispecchia il clima generale di instabilità politica e sociale del Paese, sicuramente poco propizio a riforme di lunga durata (...) In buona sostanza: la legislazione post-costituzionale è in massima parte frutto di un negoziato, come lo è stato la Costituzione”.

tra pubblico e privato dovuta all'irrompere di forze di varia natura che frantumano la società civile e vanno alla conquista di quote di potere economico-statale.

La conseguenza è politicamente drammatica poiché, “alla pubblicizzazione dell'economia, per effetto dell'interventismo statale (...) si contrappone una sorta di privatizzazione surrettizia della politica (al limite, nella misura in cui ancora possiamo adoperare questa parola, della stessa sovranità): lo Stato riducendosi al ruolo malinconico di mediatore inerme, se non di inerme spettatore, dei conflitti tra categorie e gruppi di potere”⁵¹.

Il vero pericolo è dato dal venir meno del senso di responsabilità per cui “la società attuale (...) da un lato, molto chiede e si attende dallo Stato, ma dallo Stato (oltre che garante di un minimo di sicurezza della convivenza contro la delinquenza) dispensatore di benefici, sovvenzioni, finanziamenti (Stato-carabiniere, insomma, e Stato-providenza); ma, dall'altro lato, esprime sia pur confusamente il rifiuto dello Stato (dello Stato come valore etico, come potere unitario ed unificante, che sia in grado, nelle forme di volta in volta consentite dall'ordinamento giuridico, di dire la parola definitiva, facendo prevalere l'interesse generale)”⁵².

Nel mondo contemporaneo si afferma un distorto concetto di pluralismo, “estremo, radicale, che, nel campo del costume, sfocia nel libertarismo e, sul piano politico, confina con l'anarchismo. In questa accezione deteriorata (...) pluralismo significa l'erompere, tumultuoso e svincolato da ogni limite, dei particolarismi individuali e di gruppo; la privatizzazione della sovranità, che tende a frantumarsi in una molteplicità di centri di poteri, ora tra loro confliggenti, ora tra loro alleati”⁵³.

Se i partiti svolgono un ruolo essenziale nella vita democratica, sono essi stessi, per Crisafulli, i soggetti maggiormente responsabili della crisi in atto. Non tanto perché protagonisti della partitocrazia, che diventa inevitabile, nelle giuste dosi, in un sistema

⁵¹ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 337.

⁵² V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 338. Anche il concetto di libertà dominante rischia di seguire questa logica, cfr. V. CRISAFULLI, *Di libertà si può anche morire*, in *Stato popolo governo*, cit., p. 320: “la libertà nel nostro Paese ed in genere nell'area occidentale, sembra celebrare i propri massimi trionfi. Ma, attenzione, ché le apparenze possono rivelarsi ingannevoli e un incontrollato tripudio di libertà può segnare invece a breve scadenza il tramonto. Di libertà si può anche morire, quando si siano superati certi limiti oltre i quali essa si snatura, degradando a licenza, arbitrio individuale, libertarismo, sotto un cielo oscurato dalla totale assenza di valori illuminanti”.

⁵³ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 327.

parlamentare. La partitocrazia, infatti, liberata dai suoi momenti degenerativi già visibili in quegli anni, va anzi difesa perché i partiti sono alla base della Repubblica e della Costituzione, sono essenziali al sistema parlamentare (come sostenuto da Crisafulli fin dall'epoca del fascismo) e rispondono all'esigenza vitale della partecipazione che caratterizza e dà sostanza allo Stato contemporaneo. La critica crisafulliana ai partiti è ben più radicale in quanto coinvolge l'essenza stessa del partito nella democrazia contemporanea e cioè la capacità di rappresentare adeguatamente la società.

Di fronte alla degenerazione delle spinte disgregatrici e particolaristiche, i partiti dimentichi del loro ruolo, che consiste nel “decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari”, diventano parte dello stesso processo degenerativo. Per Crisafulli all'origine della malattia che affligge gli assetti istituzionali sono i partiti, ma, attenzione, paradossalmente, “la critica più severa che debba muoversi ai nostri partiti non è tanto di essersi arrogati poteri che ad essi, formalmente non spetterebbero, non di esercitare una sorta di dispotismo irresponsabile (...) quanto piuttosto ed in primo luogo di non essere capaci di esprimere una politica coerente e di coerentemente perseguirla, una volta giunti al Governo. È di aver mancato al compito di mediazione politica degli interessi, che ne giustifica il riconoscimento differenziato in Costituzione; di mancare troppo spesso (...) di autentica forza rappresentativa; di esaurire la loro azione nella tensione, fine a se stessa, diretta ad ottenere e mantenere qualche porzione di potere, per distribuire incarichi e vantaggi alle loro clientele”⁵⁴. La stessa deriva partitocratica è il segno del decadimento, dell'involuzione dei partiti rispetto alla funzione essenziale ed insostituibile in una democrazia moderna.

Il rischio è, allora, che la crisi dei partiti si riverberi, più in generale, in crisi delle tradizionali istituzioni della rappresentanza con la conseguenza nefasta di un impoverimento politico e, addirittura, di un tramonto della politica, spesso vagheggiato da filosofi e giuristi, nella prospettiva (oggi diremmo post-democratica) dell'avvento di una società tecnocratica affidata agli specialisti, ai tecnici.

Contro questo rischio, Crisafulli difende l'autonomia della politica e la presenza dei partiti anche come antidoto contro il pericolo dell'autoritarismo: “la dimensione politica,

⁵⁴ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 223.

come mediazione incessante e sintesi di interessi e forze sociali diverse, deve essere, al contrario, gelosamente salvaguardata, ed anzi potenziata, con l'apporto, tuttavia, libero e disinteressato, delle 'competenze'; e sembra, d'altronde, ineliminabile in realtà: potrà realizzarsi per altre vie, con metodi autoritari anziché liberali – qui sta, semmai, il pericolo, e qui si misura la responsabilità storica dei partiti che devono trovare in se stessi, prima che in interventi legislativi (forse auspicabili, ma pur sempre di dubbia efficacia) la volontà e la forza di rinnovarsi mettendosi al passo coi tempi”⁵⁵.

Si è molto discusso del pessimismo di questi scritti crisafulliani, degli anni della disillusione, forse per cercare di attenuarne la portata. Ma si tratta pur sempre di pessimismo soprattutto se si riflette sul fatto che la disincantata lettura del processo degenerativo del tessuto sociale, evidenzia come la crisi, sociale politica istituzionale, abbia cause più profonde che affondano nella difficoltà (impossibilità?) dell'uomo del nostro tempo di ancorare l'intersoggettività, nazionale e internazionale, su momenti assiologici comuni senza i quali sarà arduo edificare nuovi modelli di convivenza. Per Crisafulli, “ci ritroviamo, nell'ultimo scorcio del ventesimo secolo, di fronte agli antichi problemi della conciliazione tra libertà e autorità, della libertà e dei suoi limiti. Come l'autorità non è (non deve essere) arbitrio, così la libertà non deve degradare a licenza. Non c'è libertà degna di essere amata e difesa senza la luce dei valori spirituali. Ma come ricostruire una tavola di valori nei quali tutti possano e debbano riconoscersi, oggi, nell'età della secolarizzazione?”⁵⁶.

È su questo quesito, diventato ancora più stringente negli anni successivi e soprattutto nel nostro mondo caratterizzato dalla infoglobalizzazione, che ne fa emergere di nuovi e di inediti, che l'uomo del nostro tempo è chiamato ad interrogarsi ed è chiamato a spendersi nell'agire politico se non vuole accelerare quella tendenza a far diventare l'uomo stesso un essere superfluo, secondo il sempre vivo ammonimento di Hannah Arendt.

⁵⁵ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 226: “Non può, quindi, non preoccupare il divorzio, tante volte deplorato, che va delineandosi tra società civile e società politica, quali che se ne vogliano considerare i fattori determinanti: sfiducia dello spirito pubblico, stanchezza e disorientamento della pubblica opinione, da un lato, ma anche, dall'altro, tendenza della classe politica a chiudersi in sé stessa, col progressivo professionalizzarsi e cristallizzarsi attorno a posizioni troppo spesso astratte”.

⁵⁶ V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, cit., p. 327.