

TOMMASO EDOARDO FROSINI

*Editoriale*

## ELOGIO DELLA SOVRANITÀ

1. Da tempo si scrive e si legge sulla sovranità in declino, addirittura erosa dalla sovranazionalità, ovvero frantumata dalla globalizzazione (oppure dagli Stati “murati”, cfr. W. Brown, *Walled States, Waning Sovereignty* [2010]). Si assiste, pertanto, alla sottoposizione a torsione di un concetto secolare, quale quello di sovranità, verso rappresentazioni di nuovi poteri sovrani, che non sono ancora meglio definiti ma che vengono collocati al di fuori del singolo territorio statale. Nella convinzione che è in atto una dislocazione di alcune componenti della sovranità statale presso altre istituzioni, dalle entità sovranazionali fino al mercato dei capitali globali. Il declino della sovranità lo si individua altresì nella crisi economica e finanziaria degli Stati, ovvero nello smarrirsi del controllo e gestione del proprio bilancio pubblico. Pertanto, si invoca una già realizzata sovranità dell’Unione europea, con la relativa perdita di capacità di decisione da parte degli Stati membri; e la si legittima in forza dei Trattati, che hanno soppresso le monete locali a favore di una moneta unica europea, ovvero che hanno creato la figura (e lo *status*) del cittadino europeo, con i suoi diritti fondamentali e le garanzie giurisdizionali. Tutto sostenibile, in punto di fatto e di diritto. Ma è davvero la fine della sovranità? E poi, anzi soprattutto: quale sovranità?

2. Concetto difficile quello di sovranità, che affonda le sue radici in un impegnativo e serrato confronto teorico, a partire da Thomas Hobbes e Jean Bodin. Le caratteristiche della sovranità possono essere così individuate, sia pure in forma assai sintetica: la supremazia, la perpetuità, la decisione, l’assolutezza e la completezza, la non trasferibilità e la determinatezza della giurisdizione.

Concetto sempre cangiante quello di sovranità: se prima era assoluta e veniva esercitata da un potere unico, nel corso della storia si è affrancata nella dimensione territoriale e di governo dello Stato, per poi sciogliersi nella titolarità in capo al popolo attraverso la declinazione del costituzionalismo liberale. Il secolo del Novecento ha mostrato i due volti della sovranità, statale dapprima e popolare successivamente. Mentre la prima, quella statale, ha connotato una dottrina politica radicata nel totalitarismo (il fascismo concepiva solo ed esclusivamente la sovranità dello Stato), la seconda, quella del popolo, ha consentito la riespansione dei diritti e delle libertà del cittadino sovrano nel pluralismo delle istituzioni. Le Costituzioni nate nel secondo Novecento, che si sono ancorate nella democrazia liberale, pongono il principio della sovranità popolare al vertice del loro impianto ordinamentale (come una sorta di *Grundnorm*), perché non si comprende una Costituzione democratica e liberale, se non si richiama alla fonte della sovranità, che risiede nel popolo: tutti i poteri emanano dal popolo e sono esercitati nelle forme e nei limiti della costituzione e delle leggi. *Sovranità popolare e costituzionalismo*, quindi.

3. In punto di declino della sovranità e del suo risorgere, occorre fare un salto indietro e rivisitare i classici del pensiero giuridico del Novecento. E' stato Hans Kelsen a chiudere la sua imponente opera, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale* (1920), con l'invito, angosciato e angosciato, di rimuovere radicalmente il concetto di sovranità, perché «è questa la rivoluzione della coscienza culturale di cui abbiamo per prima cosa bisogno!». Ma la rimozione del concetto di sovranità era conseguenziale all'affermazione della teoria kelseniana sulla dottrina pura del diritto, laddove l'unico sovrano è l'ordinamento giuridico nel suo complesso, nella sua unità, nella sua coerenza logica. Scrive Kelsen: «sovranità - consapevolmente o meno - non può voler dire altro che quell'ordinamento coercitivo che si conosce come diritto e si suole personificare come Stato che viene presupposto come supremo ed autonomo». C'è da dire però che successivamente lo stesso Kelsen, a distanza di oltre quaranta anni, in una relazione da lui preparata per il secondo Österreichischen *Juristentag* del 1964 e intitolata *Die Funktion der Verfassung*, arrivò a sostenere che è la Costituzione la vera *Grundnorm* di un ordinamento giuridico, e dunque la sovranità

appartiene non all'ordinamento giuridico complessivo, ma alla Costituzione, dalla quale l'ordinamento emana attraverso i gradi dello *Stufenbau*.

Alla iniziale tesi di Kelsen – cioè quella del 1920 – si contrappose, come noto, Carl Schmitt con il suo «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione», e la dottrina del decisionismo. Non si vuole, e né si potrebbe, ripercorrere qui le tappe del pensiero schmittiano, ormai peraltro arricchite da una sterminata letteratura; ma la celebre e celeberrima frase – «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione» – che apre il volume schmittiano sulla *Teologia politica* del 1922, va letta, a mio avviso, in combinazione con l'altrettanto celebre e celeberrimo articolo 48 della Costituzione di Weimar, che prevedeva l'emanazione di *Reichsgebiete-Verordnungen* presidenziali e sul cui abuso si venne a prefigurare la “democrazia pericolante” tedesca, come è stata assai efficacemente definita. Allora, se Kelsen auspicava il crepuscolo della sovranità, Schmitt, viceversa, ne intravedeva un risorgimento decisionista. In questa contrapposizione di *Weltanschauung*, riprende forza e vigore la materia del contendere, che è propriamente il concetto di sovranità, ovvero la sua natura teorico-politica e la sua collocazione costituzionale.

4. Si può ben dire che la concezione della sovranità risorge proprio con la Costituzione di Weimar e attraverso le opere degli studiosi del “laboratorio Weimar” (oltre a Kelsen e Schmitt: Smend, Preuss, Triepel, Fraenkel, Kirchheimer). Risorge perché si innerva in quella dialettica di relativizzazione e assolutizzazione, che aveva fortemente contraddistinto la storia dell'idea di sovranità in un senso o nell'altro. Nella Costituzione democratica di Weimar, infatti, venne affermato che “la sovranità emana dal popolo”, facendo così perdere alla sovranità quella sua tipica configurazione di potere proveniente dall'alto e facendole piuttosto assumere, nel contesto di uno Stato fondato su di un ordinamento democratico e pluralista, la caratteristica di una legittimità scaturente dal basso. Poi, il forte vento del totalitarismo, che soffiava nell'Europa degli anni Trenta, e che trovò la sua acme proprio in Germania, seppe piegare questa idea di sovranità a favore di quella originaria, intesa cioè come decisione forte e assoluta assunta da un unico soggetto titolare del potere. Ma con le Costituzioni liberaldemocratiche del secondo dopoguerra, si è reso necessario andare oltre – superare, quindi

– questa concezione legata a un sistema di governo dove ci deve essere comunque qualcuno che decide, o peggio che comanda, e che pertanto sarà lui il solo e unico sovrano. Nei sistemi costituzionali liberaldemocratici non c'è posto per l'autorità assoluta, per il mito del sovrano decisore, che impugna lo scettro del potere. Infatti, le democrazie liberali sono tali proprio perché non riconoscono un solo potere, ma piuttosto tanti poteri divisi fra loro, articolati e ramificati all'interno di una società pluralistica. In quest'ottica anche il significato, la portata semantica del concetto di sovranità deve necessariamente cambiare radicalmente senso; ed è per questo che viene attribuita al popolo inteso non in quanto soggetto politicamente unitario, nella cui volontà si manifesta l'interesse generale destinato a prevalere su ogni volontà particolare, ma piuttosto come soggetto composto da una molteplicità di individui, di gruppi e di collettività minori; e che resta tale anche dopo essersi espresso unitariamente attraverso le elezioni. Con il riconoscimento e l'affermazione della sovranità popolare si è fortemente ridimensionata la sovranità dello Stato, che rimane soltanto nell'ambito dei rapporti internazionali con gli altri Stati. Anche questo profilo risulta essere oggi in sofferenza. Ne danno ampia e lucida dimostrazione i contributi raccolti in questo fascicolo di *Percorsi*: il costituzionalismo transnazionale che va oltre la sovranità (Pizzolo); il conflitto dei diritti umani e la sovranità delle Corti (Belov e Kudryashova). E poi: la crisi finanziaria come crisi di sovranità (Ladu); le dinamiche *multilevel* che erodono la sovranità (Nicotra); la sovranazionalità quale nozione ambigua che non può supplire la sovranità (Raveraira). Ancora: due nuove teorizzazioni del concetto di sovranità, quale responsabilità di proteggere (Hilpold) e come espressione dell'efficienza alla luce dell'esperienza statunitense (Pin). Tutte declinazioni della problematica riferita al concetto di sovranità di sicuro rilievo e interesse.

5. Certo, se crepuscolo della sovranità c'è stato, deve essere riferito soltanto a uno dei due “volti” della stessa, ovvero quello statale. Rimane intatta, allora, la sovranità popolare. Questa va intesa essenzialmente come un principio generale, il quale determina le forme di partecipazione giuridica, sociale e politica dei cittadini al consolidamento di uno Stato di democrazia liberale, e che rende effettiva la partecipazione attraverso fattispecie costituzionali, che diano al popolo la possibilità di esprimersi sia

in forma individuale che in forma collettiva. Certo, solo dentro ed entro la Costituzione, perché, come scrisse Carlo Esposito, «fuori dalla Costituzione non c'è la sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con la sua debolezza». Pertanto, si tratta di collocare il popolo sovrano dentro la Costituzione, disciogliendo l'idea originaria dello stesso come autore della Costituzione per tradurla nel principio democratico della sovranità popolare come uno dei principi fondamentali della Costituzione, che si colloca accanto all'altro essenziale principio della inviolabilità dei diritti fondamentali. Allora, la sovranità del popolo – intesa come molteplicità di individui, di gruppi e di collettività minori – rappresenta una forma di pluralismo che va ben oltre il solo assetto della struttura di governo; e che si dispiega, in maniera articolata, all'interno di varie istituzioni – penso, fra l'altro, alle realtà locali – in cui gli interessi della cittadinanza potranno essere soddisfatti. Perché una società complessa non può e non deve trovare soluzione alle sue legittime esigenze solo ed esclusivamente nel circuito politico-parlamentare. Così facendo, infatti, vorrebbe dire sacralizzare il primato della politica, attribuendogli, finanche, un'unità e centralità che appare essere in contrasto con una società aperta, che agisce all'interno di uno Stato costituzionale dove sono i diritti e le libertà del cittadino ad avere il vero primato.

6. Il principio di sovranità popolare innerva l'intero ordinamento costituzionale e non si esaurisce affatto nel solo momento elettorale del voto per la rappresentanza parlamentare. La sovranità popolare, pertanto, è da ritenersi un principio cardine delle democrazie liberali contemporanee in quanto su di esso vengono a fondarsi tutte le forme di partecipazione della cittadinanza, intendendo con esse non solo il voto ma anche i diritti fondamentali e libertà costituzionali. Infatti, la sovranità non può esaurirsi nella rappresentatività: certo, le elezioni costituiscono un momento essenziale in una democrazia, ma rappresentano altresì soltanto uno degli esiti emergenti del processo di formazione della volontà popolare, la quale trova nel momento elettorale un suo spontaneo sbocco, ma si nutre nel suo contenuto delle libertà e dei diritti con i quali il cittadino è il sovrano di sé stesso e nel loro esercizio si manifesta un'espressione permanente di sovranità popolare. È questa una visione che consente di concepire il popolo come sovrano *nella* Costituzione, in quanto unico destinatario della

stessa, attraverso una forma di pluralismo costituzionale, dove il popolo – come singolo o come gruppo organizzato - assume un ruolo centrale all'interno del sistema costituzionale. Quindi, il contenuto della sovranità popolare è dato dall'insieme delle situazioni giuridiche costituzionali, che i cittadini sono competenti a esercitare singolarmente o in forma associata. Si ritiene che questo sia il modo storicamente adeguato al nostro tempo di riproporre il principio della sovranità popolare. E di fare convintamente il suo elogio.