

ALLA RICERCA DELLA SOVRANITÀ NELLO STUDIO DI CARLO LAVAGNA SULLE FIGURE GIURIDICHE SOGGETTIVE **

Sommario: 1. Una premessa: a) sul metodo. – 2. (segue): b) sulla democrazia. – 3. Sulle situazioni giuridiche soggettive e la sovranità. – 4. (segue): Sulla categoria dell'uomo-individuo e delle classi di individui in rapporto alla sovranità. – 5. (segue): Sulle categorie "Collettività" e "Istituzioni" in rapporto alla sovranità. – 6. (segue): in particolare sulle "Istituzioni".

1. Una premessa: a) sul metodo

Il saggio di Carlo Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, oggetto della presente analisi è stato pubblicato per la prima volta nel 1953¹ ed è stato poi rieditato, unitamente ad altri suoi scritti, in una raccolta curata dallo stesso Autore nel volume dal titolo *Ricerche sul sistema normativo*². Nella sua introduzione l'illustre Maestro spiega, per un verso, le ragioni della scelta di raccogliere in due distinti volumi contributi scientifici già pubblicati molto tempo addietro e, per un altro, i criteri che lo hanno guidato nella impostazione strutturale degli stessi (il secondo, sempre del 1984, com'è noto, è intitolato, *Problemi giuridici delle istituzioni*³). Si tratta di ragioni di carattere generale che derivano nel primo caso dalla "irresistibile tentazione – di natura, vorrei dire, estetica – di dare ai tanti fogli sparsi qua e là una sistemazione razionale, che offra loro, al-

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari – Aldo Moro.

** Il lavoro è il risultato di un incontro nell'ambito del ciclo di seminari "Appuntamento con i classici" organizzato dalla Prof.ssa Ines Ciolli, presso l'Università la Sapienza di Roma – Dipartimento di Giurisprudenza, su *La ricerca della sovranità: un dialogo tra Carlo Lavagna e Livio Paladin* tenutosi il 14 luglio 2016 insieme a Corrado Caruso e Stefano Rossi.

¹ In *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*.

² LAVAGNA C., *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano, 1984.

³ LAVAGNA C., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Giuffrè, Milano, 1984.

meno per qualche tempo, la possibilità di promuovere nuove esperienze”, nel secondo, con particolare riferimento al richiamato saggio, dalla necessità di tenere insieme tutti gli scritti riguardanti la più ampia tematica del “diritto”, avendo Egli riservato alle Istituzioni un apposito volume intitolato *Problemi giuridici delle istituzioni*.

Prima di entrare nel vivo del lavoro di Lavagna “*Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*”⁴ si ritiene necessario, per tentare un inquadramento che sia il più possibile fedele al suo pensiero anche, o specialmente, sul tema della sovranità, di cui in questa sede ci occupiamo, svolgere una premessa sul *metodo* che Egli utilizzava per l’analisi dei fenomeni giuridici e sul modo di intendere l’ordinamento democratico.

Per quanto riguarda il primo dei profili indicati, cioè il *metodo*, Lavagna “suggeriva” o, meglio, auspicava che i giuristi prestassero la loro opera intellettuale facendo costantemente attenzione alla analisi di qualsiasi situazione storica, qualunque evento o novità sociale riconducendola nell’alveo del metodo giuridico e non, invece, al contrario piegando il metodo giuridico alle questioni sociali o politiche avendo cura, cioè, di cogliere in essi gli aspetti, anche minimi, rilevanti (o, forse meglio, “ritenuti” rilevanti) per il diritto o, per così dire, giuridicamente rilevanti.

In particolare, Egli sosteneva l’uso del cosiddetto “*metodo integrale*”, il quale faceva leva su un metodo lineare e schematico, che si incentrava “sul binomio struttura-funzione o (...) sulla separazione tra ontologia e teleologia (...). Ciò gli ha consentito, da un lato, di farsi sempre attento alle novità politiche, istituzionali, sociali e tecniche, e dall’altro di non perdere di vista la «purezza» del metodo logico giuridico sempre mantenuto ben distinto e separato da qualsiasi contaminazione socio-politologica. Anzi, quanto più le novità socio-politico-tecniche premevano dall’esterno, tanto più Egli andava approfondendo l’analisi e la costruzione degli strumenti, degli istituti e delle norme giuridiche ad esse corrispondenti”, procedendo ad una “giurisdizionalizzazione della politica”. In sostanza, “sia lo studio delle realtà nuove od emergenti, sia quelle che Egli ha voluto chiamare “espressioni metodologiche”, (...) non lo hanno mai condotto a ripudiare (...) la dogmatica tradizionale o a confonderla con altri tipi di indagini, ma a renderlo appunto vigile del fatto che, oltre lo studio della «struttura logica» degli strumenti, delle nozioni e degli istituti giuridici, della ricerca giuridica” il giurista deve tenere presente sempre la “funzione pratica” degli stessi. “Non rinuncia, dunque, alle novità di un’esperienza sempre in divenire, ma neppure abbandono del rigore metodico proprio dell’analisi dogmatica e della costruzione di norme, nella quale ultima il *quid iuris* deve essere convogliato e ricondotto”⁵.

⁴ LAVAGNA C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 739-824. Sugli aspetti generali del lavoro di Lavagna in commento si rinvia alle riflessioni di VOLPE G., *Le «figure giuridiche soggettive» e i fantasmi della libertà*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Giuffrè, Milano, 1996, 495.

⁵ Così MODUGNO F., *In memoria di Carlo Lavagna. (Qualche riflessione sul metodo)*, in *Giur. it.*, 1985, IV, 241 ss. ed anche ID., *Azione e caducazione delle fonti nel pensiero di Carlo Lavagna*, 185-186. Sul punto, altresì, CHELI E., *Carlo Lavagna e la giustizia costituzionale*, in LANCHESTER F. (a cura di), cit., 163-164.

Nel richiamato saggio di Lavagna, in particolare, l'impostazione metodologica si so- stanza nell'esame sistematico dell'intera Costituzione e nell'individuazione e distinzione del- le proposizioni normative dalle norme, del soggetto lessicale dal soggetto giuridico, indivi- duando situazioni giuridiche soggettive in parte nuove rispetto alla dommatica tradizionale come, ad esempio, la classificabilità o collocabilità delle situazioni giuridiche soggettive in relazione alla graduazione della garanzia riconosciuta dalla Costituzione⁶. Il metodo di Lava- gna, si potrebbe dire, "integra" ed arricchisce, quindi, i criteri di classificazione della domma- tica tradizionale.

Nella "ricerca della Sovranità", tema oggetto del presente incontro, nelle "*Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*", non ho potuto prescindere, quindi, dal tentativo di applicare il metodo "lavagniano" ed è consistito nel ripercorrere l'intero saggio cercando di cogliere in ogni figura giuridica soggettiva, individuata e classificata in relazione alla garanzia o, volendo, alla posizione riconosciuta dalla Costituzione, il peso di ognuna di essa in relazione al soggetto al quale la Carta costituzionale riconosce⁷, implicitamente o esplicitamente, l'appartenenza della sovranità ed il suo esercizio, anche potenziale.

2. (segue): b) sulla democrazia

In secondo luogo, perché possa meglio comprendersi la classificazione operata da Carlo Lavagna delle situazioni giuridiche soggettive e di tutto ciò che ad esse può essere ricondotto, è importante volgere uno sguardo, seppur breve, su come Egli concepiva e rite- neva potesse strutturarsi la democrazia⁸.

Con specifico riguardo a tale profilo, Lavagna⁹, senza tralasciare di evidenziare come negli Stati contemporanei vi siano differenti tipi di democrazia, non esclude, tuttavia, che anche in presenza di tale varietà si possa avere della democrazia una nozione unitaria. E' attraverso la "traduzione del termine democrazia in «governo di popolo» o «popolare»" e la duplice accezione che tale locuzione può assumere "di governo di formazione popolare e go- verno ad azione popolare", che Egli conia un'unica espressione, "cioè quella di **governo ad azione popolare garantita**". Potranno e dovranno, quindi, dirsi "*democratici* tutti quei siste- mi i quali risultino in qualche modo diretti *a garantire la conformità dell'azione governativa alle esigenze dell'intera collettività popolare* e non di una sola parte"¹⁰. Ciò che assume rilievo non è, dunque, la concreta perfetta attuazione del sistema di garanzia, ma che questo sistema esista, ancorché imperfetto.

⁶ LAVAGNA C., *Note introduttive*, in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, XIV.

⁷ Cfr. AMATO G., *Il metodo democratico nella concezione costituzionalistica di Carlo Lavagna*, in LANCHE- STER F. (a cura di), *Op. cit.*, 7.

⁸ Ancora, AMATO G., *Op. cit.*, 10-13.

⁹ Cfr. LAVAGNA C., *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 392 ss.

¹⁰ LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979, 545-546.

La previsione contenuta nella Costituzione, finalizzata a rimuovere gli ostacoli alla realizzazione dell'eguaglianza, garantisce lo sviluppo massimo della democrazia affinché anche coloro che appartengono a categorie di soggetti economicamente disagiati possano partecipare alla vita politica del Paese, consentendo la partecipazione non di una parte soltanto della collettività, ma di tutto il corpo sociale quale espressione delle intrinseche diversità della società.

Il metodo seguito da Lavagna nelle pagine di questo lavoro si inserisce in tale ottica¹¹. Le situazioni giuridiche soggettive previste dalla Costituzione, infatti, sono classificate in relazione al loro grado di garanzia (in quanto ritenute *situazioni attive o favorevoli*) e distinte in *s.g.s. raccomandate*, delle quali la Costituzione regola i comportamenti, la cui concreta attuazione, però, non risulta garantita; in *s.g.s. garantite*, la cui *garanzia*, però, può essere *indiretta* (ove è previsto l'intervento di particolari organi o istituzioni nell'ipotesi in cui i soggetti investiti di un dato comportamento non agiscano nel senso voluto) o *diretta* (ove è lo stesso interessato che può agire per azionare il procedimento di tutela innanzi alla magistratura o ad un diverso organo)¹².

Il sistema di garanzia così delineato lo porta a muovere, con coerenza di pensiero, una aperta critica agli istituti di democrazia diretta: "La immissione del popolo nel governo attraverso le rappresentanze politiche, più o meno integrate da istituti di democrazia diretta, non ha affatto risolto, ma ha solo posto una serie di problemi, per il fatto che il popolo non è una unità astratta ed omogenea, ma è ed è sempre più diventato un organismo quanto mai complesso"¹³. Il significato di tale assunto non può non indicare che la complessità sociale non consente la diretta (ed indistinta) immissione del popolo nel governo, e chela sua partecipazione alle attività di tutte *le formazioni politiche e sociali* dovrà avvenire, di conseguenza, attraverso i rispettivi *operatori politici*.

E', quindi, la modalità della scelta degli operatori politici il momento in cui il sistema maggioritario viene sottoposto ad una severa valutazione negativa da parte di Lavagna, forte oppositore della legge elettorale approvata nel 1953, la c.d. "legge truffa". Sebbene lo scritto oggetto di analisi sia coevo alla sopra citata legge, le riflessioni di Lavagna non contengono alcun riferimento esplicito a tale sistema elettorale e al tema della rappresentanza, se non nella parte in cui Egli esclude "la legittimità dei *partiti-guida*"¹⁴. E' evidente, tuttavia, che la complessiva impostazione classificatoria delle situazioni giuridiche soggettive offerta dall'Autore non sia coerente con il sistema elettorale maggioritario. Nella parte introduttiva del volume del 1984, che contiene il saggio, invece, Egli ha cura di precisare come il principio democratico, alla base di ogni sistema, non possa trovare pieno compimento in quello

¹¹ ZORZI GIUSTINIANI A., *Regime transattivo, democrazia sociale, socialismo nel pensiero di Carlo Lavagna*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Op. cit.*, 501 ss.

¹² LAVAGNA C., *Basi*, cit., 747.

¹³ LAVAGNA C., *Istituzioni*, cit., 547.

¹⁴ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 792. Sul punto si rinvia anche alle recenti osservazioni di STAIANO S., *La rappresentanza*, in *www.rivistaaic.it*, 2.8.2017, 22 e BERTOLINI F., *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, ivi, 13.

maggioritario¹⁵ in quanto esso sarebbe in antitesi “con i valori del pluralismo politico, elevato sistematicamente a principio costituzionale positivo”¹⁶.

Tale sistema, secondo Lavagna, presuppone, infatti, la divisione della collettività in due soli settori: maggioranza e minoranza. “Tutte le più moderne Costituzioni hanno sentito e sentono, ogni giorno di più, la necessità di superare o quanto meno correggere ed integrare il purtroppo ineliminabile principio maggioritario, senza però eliminare i suoi fondamentali inconvenienti, o addirittura aggravandoli. Occorrerebbe far sì che la disciplina delle attività assicurasse la *fluidità della maggioranza*, evitando quanto più possibile la costituzione e, soprattutto, l’azione in forma decisiva di maggioranze tendenti al consolidamento ed alla cristallizzazione, contro ogni concetto di *democrazia permanente*. Il principio democratico, in altri termini, rappresenta una estensione del principio di legalità, cioè di soggezione della società al diritto in tutte le possibili forme di controversia e quindi anche e soprattutto in ordine alle decisioni politiche. Per cui la democrazia si risolve, in sostanza, in una più ampia, integrale realizzazione dello Stato di diritto”¹⁷.

Il principio democratico, dunque, è realizzato solo se e quando sono rappresentate le differenti situazioni sociali¹⁸ e, precisando quanto sostenuto nei due lavori che precedono il saggio, dai titoli *Sudditanza* e *Autorità*, Egli sostiene che il c.d. principio di autorità, da molti demonizzato, trovi invece legittimità nel principio democratico ove lo si consideri un correttivo-rafforzativo della democrazia, cioè un mezzo attraverso il quale si possa evitare la sua degenerazione in anarchia, demagogia, corporativismo¹⁹.

La delicata e complessa opera di individuazione e distinzione-classificazione della varietà delle figure e delle situazioni giuridiche soggettive, colte, con un esame analitico, se non chirurgico, ciascuna nella sua specificità, o nel suo “*proprium*”, nel contesto di una non casuale trama costituzionale, può ritenersi, così, causa ma anche effetto di quella bella definizione acutamente scelta dal nostro Autore, di struttura **quadrangolare della democrazia** prevista dalla Costituzione italiana che tiene conto dei *rapporti politici* (fra governati e governanti); dei *rapporti di organizzazione* (tra governanti); dei *rapporti civili* (tra governanti e governati) e dei *rapporti sociali* (fra governati)²⁰.

¹⁵ Con specifico riferimento al sistema elettorale si rinvia a LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 1 ss. Si confronti altresì su tali aspetti, CAPOTOSTI P.A., *Governo dei tecnici e maggioranze parlamentari nella prospettiva di Carlo Lavagna*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Op. cit.*, 255. In chiave anche critica, ONIDA V., *La concezione della democrazia in Carlo Lavagna*, ivi, 139, BARBERA A., *Sistema elettorale e forma di governo in Carlo Lavagna*, ivi, 246 ss., ARMAROLI P., *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari: una rilettura del saggio di Lavagna, vent’anni dopo*, ivi, 323.

¹⁶ Così LABRIOLA S., *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana nel pensiero di Carlo Lavagna. Una rilettura in termini di attualità*, LANCHESTER F., *Op. cit.*, 421. Su tali profili si rinvia anche alle recenti riflessioni di CROCE M., *Appunti in tema di costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *www.rivistaaic.it*, 23.3.2011.

¹⁷ LAVAGNA C., *Istituzioni*, cit., 548.

¹⁸ SILVESTRI G., *Principio di maggioranza e divisione dei poteri nel modello di democrazia di Carlo Lavagna*, in LANCHESTER F., *Op. cit.*, 471 ss.

¹⁹ LAVAGNA C., *Note introduttive*, cit., X.

²⁰ LAVAGNA C., *Istituzioni*, cit., 550.

L'art. 1 della Costituzione italiana costituisce un esempio di tale ripartizione, in quanto la disposizione "più che indicare la forma di governo, detta le basi dei rapporti politici (nella prima parte del 1° comma) e dei rapporti sociali (per quanto riguarda l'espressione «fondata sul lavoro»). E, così procedendo all'esame dell'intera Carta, emerge che il "concetto di democrazia richiamato dalla nostra Costituzione *non è un concetto presupposto*, per il quale si rinvii a nozioni comuni e tanto meno a tecniche, o a determinate ideologie"²¹.

Tutto l'insieme del sistema di rapporti che Egli individua, descrive ed analizza costituiscono il metodo per determinare i soggetti che, secondo la Carta costituzionale, sono titolari della sovranità.

3. La classificazione delle situazioni giuridiche soggettive

Alla luce di tali premesse, essenziali per la comprensione dell'intero *iter* argomentativo del saggio, è ora necessario passare al suo specifico esame²².

Nella parte introduttiva del volume (quello intitolato "Ricerche sul sistema normativo") nel quale Lavagna ha raccolto alcuni dei suoi scritti, tra cui quello oggetto di analisi, l'Autore offre un "aiuto" al lettore, una sorta di istruzioni per l'uso del percorso argomentativo seguito per guidarlo nelle numerose e complesse classificazioni che Egli estrae dal testo costituzionale. La modernità e l'attualità che riveste il contributo nello studio della Costituzione risulta, sorprendentemente, spiegata dalle sue stesse parole: "La panoramica sui soggetti ha permesso, inoltre, di cogliere alcuni aspetti politico-costituzionali che hanno trovato, in seguito, ampia attenzione da parte della dottrina. Così la distinzione fra individui economicamente privilegiati ed individui in condizioni di inferiorità economica, e quindi sociale, assunta a base dell'intero sistema di rapporti fra governanti, superando realisticamente altre contrapposizioni ideologiche del passato; l'attribuzione ai partiti politici del carattere di istituzioni di diritto pubblico; la distinzione fra Stato-comunità e Stato-governo, nonché fra sovranità (popolare) e supremazia (statale) ed altri"²³.

E ciò per chiarire che nella Costituzione italiana la democrazia, la rappresentanza e la sovranità non possono essere limitate alle figure che classicamente vengono legate alla sola rappresentanza, ma anche a tutte quelle altre figure giuridiche soggettive che insieme concorrono a costituirle.

Il testo di Lavagna, quindi, ci indica la strada per comprendere quanto sia stretta la connessione tra tutte le figure soggettive e, tra queste, **quali siano quelle direttamente coinvolte dal tema della sovranità**.

Premesso, dunque, come già detto, che, affinché la democrazia possa qualificarsi tale, il sistema democratico deve prevedere delle forme di garanzia, queste, in specie, nella

²¹ LAVAGNA C., *Istituzioni*, cit., 551-552.

²² ZORZI GIUSTINIANI A., *Regime transattivo, democrazia sociale, socialismo nel pensiero di Carlo Lavagna*, cit.

²³ LAVAGNA C., *Note introduttive*, cit., XV.

Costituzione italiana hanno una diversa intensità potendo alcune avere il massimo della garanzia (o della "consistenza"), talaltre essere soltanto situazioni raccomandate. La classificazione di Lavagna²⁴ (certamente da condividere ed imprescindibile), si sviluppa in tale logica, o *ratio*, intorno a questo sistema²⁵. Vengono distinte, in particolare, quattro categorie: gli individui in genere; le classi di individui; le collettività e le istituzioni. Tale ripartizione consente di stabilire, attraverso un attento esame delle disposizioni costituzionali, se la situazione giuridica soggettiva sia solo *raccomandata*, sia *indirettamente garantita*, oppure abbia una *garanzia diretta*, quindi azionabile²⁶.

4. (segue): Sulla categoria dell'uomo-individuo e delle classi di individui in rapporto alla sovranità

Nella prima categoria viene ascritta la figura dell'uomo-individuo alla quale la Costituzione fa riferimento non indicando qualsiasi individuo, "ma tutti quegli uomini (...) ai quali sia applicabile l'ordinamento italiano" (inteso come limite generale del diritto statale) e dunque "agli uomini, indipendentemente da qualsiasi qualifica e, in particolare, dalla cittadinanza"²⁷.

Secondo lo schema di Lavagna, la Costituzione individua nell'uomo la titolarità di differenti situazioni giuridiche soggettive e alcune di esse, quali quelle appena predette, possono raggiungere la massima garanzia nelle cosiddette formazioni sociali trasformandosi in tali contesti in situazioni giuridiche soggettive garantite e tutelabili.

La categoria delle classi di individui viene, inoltre, raggruppata facendo riferimento a dei differenti criteri, ossia a criteri di carattere statale e a criteri di carattere sociale. Il primo comprende i cittadini e, come sottocategoria, gli *elettori* (art. 48 Cost.)²⁸. E' a tale ultimo ri-

²⁴ A tal riguardo BALDASSARRE A., *Gli aspetti soggettivi del diritto*, in LANCHESTER F., *Op. cit.*, 170-171, pone in risalto l'originalità del lavoro di Lavagna anche e soprattutto in relazione ai risultati raggiunti con i "suoi criteri classificatori". L'importanza sta nel fatto che, partendo dall'impianto delle categorie di George Jellinek, il cui universo giuridico "è un universo volontaristico, dove i soggetti sono tutti soggetti di volontà, i cui diritti, le situazioni giuridiche soggettive, si esplicano tutti in manifestazioni di volontà", l'esito a cui dà vita la classificazione di Lavagna risente "dell'approccio al diritto pubblico" che teneva distinti i diritti soggettivi privati dai diritti soggettivi pubblici, che riflette "in termini giuridici la separazione tra società civile e società politica (...). Non di meno, Lavagna riesce a manifestare intuizioni profondamente innovative, che rispetto a questo metodo segnano vere e proprie rotture, quasi fughe verso i valori ai quali Lavagna aderiva con vigore e forza".

²⁵ Non si può non ricordare, inoltre, che con riferimento alla ricostruzione di Lavagna, BERTI G., *Soggettività e oggettività nel diritto pubblico*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Op. cit.*, 332 e 335, muovendo dall'assunto che "lo Stato di diritto ha diviso oggettività e soggettività in modo artificioso, adattando la loro contrapposizione ai poteri ed alle funzioni con cui esso dominava la società (...)" e che lo Stato, avvalendosi della sovranità, "ha assorbito dunque in sé tutto ciò che di spontaneamente oggettivo esisteva negli uomini e nella società, ed ha trasformato le sue strutture oggettive in forme di garanzia dei soggetti e di situazioni soggettive", evidenzia come l'Autore nel saggio in esame sia riuscito a mettere in evidenza "l'applicazione del metodo logico-normativo o logico-deduttivo, componendo la gerarchia delle fonti con la teoria dei soggetti e delle situazioni soggettive".

²⁶ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 749-762.

²⁷ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 749-750.

²⁸ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 769.

guardo che la “intensità” delle situazioni giuridiche soggettive assume oggi configurazioni differenti rispetto a quelle prospettate da Lavagna. Egli descrive, infatti, quattro situazioni, delle quali la prima sarebbe solo *garantita* dinanzi al legislatore “affinché la capacità elettorale sia in concreto attribuita dalle singole leggi, nei limiti e nei termini indicati dalla Carta” (art. 48.2.), la seconda *azionabile* nei confronti degli organi amministrativi “per il riconoscimento della qualità di elettore”, la terza *soltanto garantita* “per l’effettivo svolgimento delle attività elettorali (art. 61.1 p.l, 75.1 e 2.)”, la quarta “*azionabile* dagli elettori per la concreta partecipazione alle operazioni elettorali”.

Tale classificazione necessita, per dir così, di un “aggiornamento” con riferimento alla prima delle situazioni giuridiche soggettive sopra descritte. Nel novero delle garanzie costituzionali, come si è detto, viene annoverata quella dell’elettore nei confronti dell’organo legislativo “affinché la capacità elettorale sia in concreto attribuita dalle singole leggi, nei limiti e nei termini indicati dalla Carta”. Il diritto di voto, dunque, si concretizzerebbe nella garanzia che la legge preveda il suo esercizio e non anche che l’elettore sia titolare della facoltà di promuovere un’azione giurisdizionale volta a sindacare il meccanismo elettorale. Muovendo dalla difficoltà se non dalla improbabilità che una legge elettorale potesse arrivare al cospetto della Corte (che faceva apparire il referendum abrogativo sostanzialmente come l’unico controllo possibile e di tipo “popolare” su di essa) e laddove ciò fosse stato possibile nonostante la complessa dinamica del giudizio incidentale, dalla circostanza che la pronuncia sarebbe comunque intervenuta solo dopo l’espletamento delle elezioni, veniva ribadita la necessità che i sistemi elettorali parlamentari avessero bisogno “*ex ante*” di un “*plus*” di costituzionalità, cioè dovessero essere in linea non solo con le poche norme costituzionali che esplicitamente regolano le elezioni, bensì, anche, con i principi impliciti della Costituzione²⁹.

Proprio con riferimento a tale profilo, la ricostruzione delle situazioni giuridiche soggettive connesse alla posizione dell’elettore è profondamente mutata, come è noto, in virtù della recente giurisprudenza del Giudice delle leggi, che non consente più di qualificarla come solamente garantita, ma anche azionabile rispetto ad una legge elettorale che non dia corretto conto del rapporto tra voto e rappresentanza³⁰. Il riferimento è alle sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 in materia di leggi elettorali³¹. Con tali de-

²⁹ Su tali specifici profili LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss.

³⁰ Sul quale Lavagna aveva ampiamente motivato nel suo scritto *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., le ragioni per le quali esisterebbe una intrinseca incompatibilità tra il principio di uguaglianza del voto in entrata e in uscita e il sistema maggioritario. Si tratta di un profilo sul quale sono ritornati di recente, richiamando espressamente proprio le intuizioni dell’Autore, GABRIELE F., *Molto rumore per nulla? La “zona franca” elettorale colpita ma non affondata (anzi ...). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.giucost.org*, 2014, 5 e AMATO G., *Quello che avevano in comune Leopoldo Elia e Carlo Lavagna*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 1/2014, 62 ss.

³¹ In ordine alle leggi elettorali e alle citate sentenze il dibattito dottrinario che si è sviluppato è particolarmente ampio da non consentire in questa sede un suo richiamo esaustivo anche in considerazione della specificità del lavoro che vuole rimanere circoscritto al solo pensiero dell’Autore. Deve tuttavia rammentarsi che la riforma costituzionale (Disegno di legge, 12/04/2016, G.U. 15/04/2016) non approvata a seguito dell’esito referen-

cisioni il Giudice delle leggi ha coperto una c.d. zona franca della giustizia costituzionale dimostrando, nel primo caso, l'esistenza del criterio della rilevanza nel giudizio *a quo* per ammettere la questione di legittimità promossa in via incidentale su una azione di accertamento e nel secondo per consentire il sindacato di legittimità su una legge elettorale non ancora applicata, ma potenzialmente applicabile. Nel merito, poi, la Corte ha chiarito che, mentre le leggi elettorali "definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo" (punto 2 del cons. in diritto, sent. n.1/2014), queste, pur perseguendo un *obiettivo di rilievo costituzionale* o (come precisa il Giudice costituzionale nel punto 3 della decisione n.1/2014) un *obiettivo costituzionalmente legittimo*, quale è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, devono dettare una disciplina che rispetti "il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti", non "ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, l'obiettivo perseguito dalla legge elettorale (garantire la stabilità di governo), per quanto di rilievo costituzionale, non deve comprimere "la funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché l'eguale diritto di voto tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente" (punto 4 del cons. in diritto). Queste ultime sarebbero, in sintesi, le ragioni che hanno aperto le porte all'azionabilità anche di situazioni giuridiche soggettive nei confronti delle leggi elettorali che, alla luce dell'impostazione classificatoria di Lavagna, sono soltanto "garantite".

La necessità della piena rappresentanza dell'intera società (nella varietà e complessità delle sue componenti), inoltre, non può non tener conto di un raggruppamento di individui in classi secondo dei criteri di carattere sociale che distinguano le situazioni economiche di vantaggio da quelle di svantaggio. In queste ultime non sono annoverati solo i lavoratori subordinati, ma anche i lavoratori autonomi in quanto, non rientrando nella categoria degli imprenditori, come i lavoratori subordinati hanno situazioni giuridiche economiche svantaggiate derivanti dalla impossibilità di assumere dimensioni e mezzi tipici delle medie e grandi imprese. Per la prima categoria, in un breve passaggio, Egli mette in luce come "l'intervento della Costituzione a favore del lavoro subordinato si dirige, cioè, solo a frenare la naturale prevalenza, su di esso, degli imprenditori". La "effettiva partecipazione dei lavoratori (subordinati) alla organizzazione statale", invece, potrà avvenire solo in seguito ad una scrupolosa attuazione degli artt. 1, c.1 e 3 c.2 della Costituzione. Ove ciò non si verifichi, siffatto obiettivo potrà ottenersi "solo in virtù di altre disposizioni e circostanze, esulanti dalla particolare tutela offerta dalle norme qui considerate: vale a dire in base alla libertà di associazione ed alla particolare forza associativa di queste categorie, capaci di agire in ambiti non solo eco-

dario del 4 dicembre 2016 prevedeva nel testo di modifica dell'art. 73, comma 2, della Costituzione, il controllo preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato.

nomici, ma anche e soprattutto politici; sino forse a trasformare il sistema economico, accolto dalla Carta, senza – speriamo – travolgere i fondamentali istituti di libertà e democrazia”³².

Nella prima categoria (individui economicamente privilegiati) l’Autore inserisce i proprietari senza tuttavia considerarla una categoria sociale a sé stante in quanto la proprietà non è, a Suo avviso, un diritto rientrante nella categoria economica, “ma è un diritto accedente ad una posizione (economica) che può essere propria di qualunque individuo, come tale; cioè un diritto fondamentale simile agli altri”³³.

Diversamente vengono considerati, sempre tra i soggetti economicamente privilegiati, i c.d. *finanziatori* ai quali la Costituzione riserva una attenzione, come Egli la definisce, fugace e marginale occupandosi solo di stabilire la necessarietà di una disciplina del credito e dei relativi controlli, nella quale possa essere prefigurata una s.g.s. *garantita* nei confronti dello Stato nei casi in cui siano previsti dei privilegi nei confronti di alcune categorie (l’Autore aggiunge, “*come viceversa in pratica molte volte accade!*”)³⁴.

5. (segue): Sulle categorie “Collettività” e “Istituzioni” in rapporto alla sovranità

E’ nel Capitolo IV del saggio, titolato *Collettività*, che si potrebbe cogliere pienamente il rilievo e il significato, chela Carta costituzionale avrebbe voluto attribuire non solo agli individui considerati isolatamente, ma anche alla pluralità di individui nel loro insieme, “alle cui esistenza (di fatto o di diritto) la Costituzione riallaccia direttamente alcune conseguenze giuridiche”³⁵. Al di là dell’aspetto meramente sociale del fenomeno associativo a cui, come già detto, viene riconosciuto un particolare valore dalle moderne costituzioni, Lavagna riserva, infatti, una riflessione accurata all’aspetto politico del fenomeno. A suo avviso il potenziamento delle formazioni sociali costituisce un correttivo alla tendenza del potere politico a concentrarsi nello Stato o a racchiudersi in pochi gruppi: per tale ragione la tutela delle formazioni “si risolve, nell’insieme, in una garanzia di libertà popolare, oltre che individuale, conforme ad un grande indirizzo autonomistico, tendente ad articolare le diverse forze sociali in gruppi tra loro coordinati e tali che nessuno possa prevalere troppo sugli altri. Moderno, necessario sviluppo, su di un piano più ampio, del vecchio principio della divisione dei poteri che porta, oltre tutto, ad escludere la legittimità dei *partiti-guida*, capaci di frustrare detta articolazione”³⁶.

Secondo Lavagna, le collettività dovrebbero essere dapprima raggruppate in categorie generali e, successivamente, in categorie particolari. Nell’ambito delle categorie generali il primo dei rapporti che deve essere analizzato è quello che intercorre tra le collettività previ-

³² LAVAGNA C., *Basi*, cit., 786-787.

³³ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 779.

³⁴ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 781.

³⁵ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 790.

³⁶ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 792. Sul punto si v. in particolare SILVESTRI G., *Principio di maggioranza e divisione dei poteri nel modello di democrazia di Carlo Lavagna*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Op. cit.*, 471 ss.

ste dalla Costituzione e lo Stato-società (inteso nel suo complesso) e non, invece, con lo Stato-governo (inteso nella sua organizzazione governativa)³⁷.

La collettività valutata nel rapporto con lo Stato è la c.d. collettività-soggetto, cioè il popolo inteso non solo nel suo insieme, ma anche nelle sue diverse articolazioni collettive, quali i gruppi popolari particolari, i gruppi estranei o i gruppi misti, che Egli classifica in tre distinte classi: I) *interne o nazionali* (popolo o collettività popolari); II) *esterne* (del tutto distinte dalla collettività statale italiana); III) *miste o sociali* (indipendenti, cioè dalla nazionalità)³⁸.

Di queste tre classi di collettività, peraltro, si esaminerà in questa sede soltanto la prima (*interne o nazionali*) in quanto è proprio in relazione ad essa che l'Autore sviluppa più ampiamente il tema della sovranità.

Una precisazione che Lavagna ritiene di dover fare prima di ogni disamina è di tipo terminologico: nella Costituzione il "popolo", inteso come collettività, viene indicato con termini differenti, quali nazione, patria, paese, Italia, senza con ciò alterarne o modificarne la sostanza concettuale.

Pertanto, le disposizioni costituzionali che riconoscono la *sovranità* al "popolo come titolare del massimo potere giuridico" sono quelle di cui agli artt. 1, 1° comma, 11, parte I, 67, 87, 1° comma, 101 e 102, 3° comma, le quali, si potrebbe dire, disegnano, a suo avviso, un diverso atteggiarsi della sovranità, il cui filo conduttore è appunto costituito dal popolo.

Infatti, ad esempio, la prima parte dell'art. 11 della Costituzione formula una dichiarazione programmatica di politica internazionale rivolta sia al governo, sia al popolo; proprio quest'ultimo, nell'esprimere la sovranità quale *corpo sovrano*, può contrapporsi agli altri popoli e alle singole collettività. Al popolo, dunque, secondo gli intenti del Costituente, sono state attribuite particolari situazioni soggettive.

Una forma ulteriore di sovranità è quella contemplata dagli artt. 67, 87, 1° comma, 101 e 102, 3° comma, la quale viene riferita alle tre funzioni fondamentali dello Stato. Nelle richiamate disposizioni non è attribuito al popolo un potere diretto per intervenire a tutela della propria sovranità, essendo questa solo una "situazione giuridica soggettiva garantita al mantenimento ed all'esercizio della sovranità, nei modi previsti dalla Costituzione"³⁹. Il popolo avrebbe potuto rivestire una differente posizione soggettiva in termini di azionabilità, qualora la Costituzione avesse previsto un *diritto di resistenza*, cioè una sua diretta azione negativa.

La classificazione compiuta in base al criterio *politico* consente all'Autore, inoltre, di cogliere appieno la rilevanza della funzione del popolo nella sua configurazione di *corpo elettorale*, il quale può operare in differenti composizioni (nel *suo complesso* e in *gruppi di elettori*), la cui posizione è anch'essa garantita, ma, come nella precedente ipotesi, non azionabile.

³⁷ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 793.

³⁸ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 793-794.

³⁹ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 795-796.

La tenuta dell'impianto classificatorio si manifesta nella sua pienezza quando affronta il tema dei partiti⁴⁰, considerati anch'essi parti del popolo raggruppato secondo un criterio politico.

Egli muove dal presupposto che la Costituzione, oltre a riconoscere l'esistenza dei partiti politici, non prevede alcunché se non che la loro attività non possa svolgersi con metodo democratico e, dal punto di vista della natura giuridica, inquadra i medesimi sotto il profilo privatistico come associazioni non riconosciute. Tuttavia, l'Autore non trascura di rilevare che la configurazione dei partiti si colloca nell'alveo delle figure soggettive di diritto pubblico perché, svolgendo attività che incidono sull'indirizzo politico nazionale, assumono a pieno titolo una funzione costituzionale. Lavagna svolge queste considerazioni muovendo dal presupposto che l'attività dei partiti politici conosce due soli limiti, cioè quello contenuto nell'art. 18, secondo comma, e quello previsto dall'art. 49 della Costituzione. A tale riguardo l'Autore sostiene che ogni attività non in contrasto con tali disposizioni, quindi lecita, assuma un carattere di *direttiva politica di partito* che, riconosciuta implicitamente dalla Costituzione, non può non influenzare il concreto esercizio dell'attività costituzionale, cioè l'adozione di molti atti degli organi pubblici di vertice.

La direttiva del partito, che Lavagna qualifica come facoltativa, spontanea e non vincolante, si rafforza attraverso il vincolo interno e lecito (in quanto non in contrasto con gli artt. 49 e 12, 2° comma della Costituzione) del partito, il quale "finisce col trasformare la direttiva in un vincolo che non può dirsi di mero fatto, assumendo una *rilevanza indiretta* per lo stesso ordinamento statale"⁴¹.

I partiti, quindi, sarebbero titolari di situazioni giuridiche *azionabili* nei confronti dello Stato per l'eventuale scioglimento e, con riguardo ai propri iscritti, per le limitazioni della libertà di darsi una propria organizzazione, oltre che di situazioni *g. garantite*, che, però, possono rimanere solo *raccomandate*, ove lo Stato non attui alcune disposizioni costituzionali.

A differenza delle collettività c.d. interne, Lavagna non si sofferma a lungo nell'analisi di quelle esterne (nelle quali sono ricompresi gli *altri popoli* e le *collettività internazionali*) in quanto non sarebbero attributarie di situazioni giuridiche soggettive ad esclusione "dell'implicito richiamo alla loro sovranità rispetto all'ordinamento statale"⁴². La collocazione temporale del saggio spiega la marginale attenzione a tale tema non essendosi ancora formata e sviluppata quella realtà giuridica e sociale che ha dato luogo ai complessi rapporti con gli ordinamenti sovranazionali. Infatti, in altri successivi suoi lavori Lavagna ritorna sul tema della sovranità rispetto alle collettività esterne e precisa che "lo Stato italiano possa demandare alcune *funzioni sovrane* ad altri organi non previsti dalla Costituzione", in virtù della limitazione di sovranità consentita, a certe condizioni ivi stabilite, dall'art. 11 della Costituzione. Il perdurare di siffatta limitazione comporta, rispetto alla funzione "normativa", che la legge interna non potrà mai derogare (al) o abrogare il regolamento (comunitario) "perché si

⁴⁰ PINELLI C., *Disciplina e ruolo dei partiti nel pensiero di Carlo Lavagna*, in LANCHESTER F., *Op. cit.*, 447.

⁴¹ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 798.

⁴² LAVAGNA C., *Basi*, cit., 800.

è creata tra la funzione normativa statale e quella comunitaria una vera e propria *separazione di competenza per materia*⁴³, anticipando così nella sostanza ciò che la Corte costituzionale ha poi statuito nella nota sentenza n. 170/1984. Invece, a differenza di quanto poi avvenuto successivamente ad opera del Giudice delle leggi che ha definito la relazione tra lo Stato italiano e l'Unione europea in termini di *cessione* di funzioni sovrane "anche in riferimento al potere legislativo" (cfr. 3.3 del cons. in diritto, sent. n. 348 e 349/2007, c.d. sentenze gemelle), Lavagna qualifica il rapporto tra i due ordinamenti tenendo come punto di riferimento il sistema delle fonti, cioè il prodotto della funzione e non la funzione stessa.

6.(segue): in particolare sulle "Istituzioni".

L'ultima figura giuridica complessa che si esaminerà è la *Istituzione*. L'approccio definitivo della figura Istituzione è particolarmente significativo in quanto attraverso di esso si riesce non solo a comprendere come l'Autore differenzi lo Stato-società dallo Stato-governo, bensì, anche, la sua critica alla tradizionale modalità di identificazione dello Stato-società. "L'istituzione è ogni organizzazione (umana) «istituita» per il perseguimento di determinati fini o, anche, di fini generali e mutevoli"⁴⁴. Siffatte organizzazioni costituiscono il risultato di un coordinamento preventivo e obbligatorio, che avviene mediante norme giuridiche, di attività umane che danno luogo alla creazione di organi specifici. La loro esistenza implicata necessità della concorrenza di due elementi: un sistema di norme e un sistema di uffici. Anche in questo caso Lavagna procede ad una classificazione che nella specie viene basata su un criterio correlato alla posizione che le diverse istituzioni assumono nei confronti dello Stato. In applicazione di esso si avranno le istituzioni *interne o statali*; le istituzioni *esterne*; le istituzioni *miste o sociali*.

Dall'esame delle figure giuridiche soggettive individuate nella prima tipologia (Istituzioni *interne o statali*), emergerà la esatta nozione di Stato.

In proposito, per supportare la propria tesi l'Autore muove, preliminarmente, una critica rispetto alla accezione comunemente utilizzata dall'insegnamento tradizionale nel classificare lo Stato-società come una istituzione corporativa con propria personalità. Essa, invece, deve essere distinta e, talune volte, contrapposta ad altre organizzazioni che esistono al suo interno, perché, più correttamente, per *Stato-società* andrebbe intesa l'intera collettività organizzata a cui la Costituzione fa espressa allusione all'art. 3, secondo comma, nella parte in cui richiama l'"*organizzazione politica, economica e sociale del paese*, con evidente riferimento a tutto il sistema di istituzioni, governative o meno, in cui si sostanzia l'organizzazione dello Stato-società"⁴⁵.

In seno allo Stato, inteso come istituzione in senso lato (Stato-società), esistono numerose istituzioni in senso stretto (sistemi di uffici), o, meglio, gruppi di istituzioni dotate talo-

⁴³ LAVAGNA C., *Istituzioni*, cit., 388-389.

⁴⁴ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 804.

⁴⁵ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 807.

ra di una propria personalità, convenzionalmente identificate con la locuzione Stato-governo, tra le quali è possibile poi riconoscere un gruppo dominante al quale si può, “in ossequio alla tradizione ed alla lettera delle leggi”, attribuire ancora il nome di Stato, purché non lo si confonda con lo Stato nel suo complesso, bensì lo si usi per indicare questo gruppo dominante di istituzioni. Soltanto lo Stato-governo e le istituzioni pubbliche assumono veste giuridica soggettiva e sono dotate di personalità, contrariamente allo Stato-società⁴⁶.

Le disposizioni costituzionali che si “occupano” dello Stato-società, invero, usano termini diversi come Italia, Stato e Repubblica (art.1, c.1, 7 c.1 e 114)⁴⁷ per indicare lo Stato italiano nel suo complesso, presupponendone la giuridica esistenza, senza influire su di essa, assumendo, quindi, il valore di proposizioni meramente ricognitive di una realtà che esisterebbe inalterata anche in loro mancanza. Pertanto, nell’articolo 1, c.1, secondo Lavagna, il termine Italia sta ad indicare lo Stato italiano nel suo complesso, mentre, nella seconda parte, la formula “...è una Repubblica...” non sarebbe altro “che una forma retorica con la quale per brevità o per errore si attribuiscono allo Stato-società taluni caratteri propri, invece, dello Stato-governo o forse anche dell’intera organizzazione statale”.

La ricostruzione di Lavagna andrebbe, naturalmente, sottoposta ad una contestualizzazione alla luce della odierna formulazione dell’art. 114 della Costituzione, voluta dalla riforma costituzionale del 2001, al fine di valutarne la sua attuale tenuta teorica. Com’è noto, lo Stato, secondo la disposizione costituzionale ora citata, è annoverato fra gli elementi costitutivi della Repubblica unitamente alle Regioni, alle Città Metropolitane, alle Province e ai Comuni in ordine inverso. L’articolo 114, dunque, volendo applicare la predetta classificazione, per un verso contiene ancora nel lemma “Repubblica” il concetto di Stato-società, quale collettività organizzata, e in quella di “Stato”, quale elemento costitutivo della Repubblica, il concetto di Stato-governo, quale istituzione in senso stretto. A quest’ultimo si accompagnano le altre istituzioni a carattere rappresentativo alle quali si riconosce pari dignità costituzionale, fermo restando la posizione dominante o di supremazia che comunque lo Stato conserva rispetto agli altri enti territoriali. La riforma costituzionale del 2001 sembra dunque confermare la solidità della tesi di Lavagna in ordine alla configurazione dello Stato-società.

In termini del tutto differenti deve essere posto il discorso con riguardo allo Stato-governo al quale la Costituzione fa diversi richiami sia quando si riferisce ad esso come *organo*, sia come *atto* (legge, legge costituzionale, ecc.). A prescindere dalla terminologia utilizzata dalla Costituzione, è dall’esame della stessa figura nel suo complesso che Lavagna ritiene di poter attribuire ad esso la personalità giuridica e conseguentemente riconoscerli talune situazioni giuridiche soggettive.

“Il problema vero, diviene, a questo punto, quello di conciliare la coesistenza di due entità giuridiche – lo Stato e il popolo – all’interno dello stesso ordinamento generale”⁴⁸. Una difficoltà che Lavagna, come si vedrà tra breve, riesce sapientemente a superare⁴⁹.

⁴⁶ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 809.

⁴⁷ Uno sguardo alle istituzioni territoriali è offerto da DE MARCO E., *Attribuzioni soggettive delle Regioni e potere estero*, in LANCHESTER F., *Op. cit.*, 391.

⁴⁸ Così DELL’ACQUA C., *Il popolo come figura giuridica soggettiva*, in LANCHESTER F., *Op. cit.*, 341.

L'attribuzione della personalità e, poi, delle situazioni giuridiche soggettive comporta preliminarmente la necessaria delimitazione dei "poteri" dello Stato-governo attraverso un esame della *sovranità*. Premesso che quest'ultima, ai sensi dell'art. 1 della Costituzione, appartiene al popolo, lo Stato-governo, si chiede Lavagna, può considerarsi anch'esso sovrano? La risposta a tale quesito, resa con argomentazioni articolate e complesse, è negativa⁵⁰.

Secondo l'Autore, l'aver attribuito al popolo la sovranità di per sé esclude che essa possa appartenere anche allo Stato-governo. Tuttavia la circostanza che il popolo la possa esercitare nei limiti e nelle forme della Costituzione presuppone che il suo esercizio, quando indiretto, potrà avvenire attraverso le istituzioni rappresentative, cioè attraverso lo Stato-governo. Lo Stato, dunque, sarà investito sì di poteri, ma non originari, bensì derivati, anzi, precisa Lavagna, trasferiti, ad un ente strumentale. Ed allora il popolo rimarrà *sovrano*, mentre la persona giuridica statale potrà considerarsi *suprema* rispetto alle altre istituzioni presenti nello Stato. La sovranità popolare, quindi, non potrà subire limiti se non quello del *metodo democratico*, "cioè la necessità che il popolo esprima, in ogni caso, la sua reale, effettiva volontà in forma tecnicamente idonea a palesarla". Il popolo, dunque, sarebbe legittimato a modificare la Costituzione anche in maniera difforme dal procedimento in esso previsto purché si tratti di un "procedimento idoneo, al pari e, vorrei dire, ancor più di quelli assunti dalla Carta, ad esprimere una concreta, inequivoca volontà popolare e non ad esempio una semplice attività rivoluzionaria che, per la stessa forma in cui si svolge, impedisca di individuare la reale, libera, cosciente volontà di una larga maggioranza"⁵¹. Questo assunto giustifica la visione dello Stato-governo come titolare di un potere derivato dal popolo e quindi solo *supremo*, in quanto tale obbligato al rispetto degli speciali procedimenti di revisione previsti dalla Carta e vincolato alle eventuali modifiche che il popolo apportasse democraticamente e legalmente. Solo qualora queste ultime si rivelassero in contrasto con il metodo democratico e dunque illegali, lo Stato-governo potrebbe reprimerle od ostacolarle. A questa ipotesi estrema e teorica, come lo stesso Autore la definisce, sono collegati altri casi intermedi "imperiati intorno alla *consuetudine* ed alla *communis opinio*: dei casi, cioè, in cui fosse possibile individuare, al di fuori della Costituzione, dei processi di formazione (fonti) di alcuni principi costituzionali volti ad interpretare la Carta, in ordine soprattutto ad alcune norme equivocate od oscure, o addirittura ad integrarla o modificarla gradualmente, in ordine alla stessa organizzazione statale"⁵².

⁴⁹ Sul punto TOSATO E., *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.122, nota 22, fa un espresso riferimento al saggio di Lavagna ed alla ricostruzione delle figure giuridiche soggettive, sottolineando proprio il passaggio del riconoscimento al popolo della sovranità e alla circostanza che ad esso possa essere attribuita la personalità.

⁵⁰ Su tali profili, ed in particolare sul popolo quale figura giuridica soggettiva sprovvista di personalità, in quanto titolare della sovranità, cfr. AMATO G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 74 ss.

⁵¹ LAVAGNA C., *Basi*, cit., 812.

⁵² LAVAGNA C., *Basi*, cit., 813.

In definitiva, il concetto di sovranità nel pensiero di Carlo Lavagna può desumersi dalle precedenti argomentazioni che involgono la trattazione e lo sviluppo dei principi fondanti dell'ordinamento costituzionale, come quello di legalità, nonché la dinamica dei rapporti politici, sociali e istituzionali insiti nel metodo democratico.