

## Un'opera nuova sulla dottrina dello Stato

Nella prefazione al proprio studio sulla *Dottrina dello Stato*, Giorgio Balladore Pallieri, da molti anni ordinario di diritto internazionale nell'Università cattolica del s. Cuore, premette delle osservazioni su fatti dei quali tutti siamo, o siamo stati, testimoni. Anzitutto compiti che un tempo appartenevano esclusivamente allo Stato singolo, quali la difesa militare e l'approvvigionamento di materie prime, sono stati assunti da organismi internazionali che si sovrappongono agli Stati come, ad esempio, la NATO e la CECA. Lo Stato, poi, non è più il solo, unico oggetto della fedeltà dei cittadini, perché accade sempre più spesso (e noi osserviamo che è accaduto nei nostri confini più di dieci anni fa, nell'Europa orientale nel 1956 e in America del sud assai recentemente) che cittadini combattano non più per lo Stato al quale appartengono, ma proprio contro lo Stato ed in nome di principi e dottrine che esso avversa. Infine, ed è una constatazione che gli italiani possono facilmente formulare, il rapporto Stato-cittadino non è più diretto ed immediato, ma tra questo e quello si sono inseriti enti intermedi, partiti politici e organizzazioni sindacali, che hanno sostanzialmente modificato la sovranità esercitata dal primo e le libertà godute dal secondo.

Tutto ciò, rileva l'autore, porta ad una sola conclusione: lo Stato, che va abdicando sia all'esterno che all'interno a quelle che furono le sue attività peculiari, è in dissolvimento e noi nulla stiamo costruendo che si possa sostituire a ciò che viene meno.

Dopo queste premesse, che potrebbero sembrare fin troppo severe e che invece rispecchiano semplicemente l'odierna realtà, si inizia lo studio dei soli problemi giuridici dello Stato.

L'opera è così suddivisa: una prima parte comprende l'indagine sui problemi della sovranità e della realtà dello Stato, sui rapporti cioè tra lo Stato ed il diritto e tra lo Stato e la società, mentre una seconda studia lo Stato come ordinamento giuridico.

Già sin nel primo capitolo lo studioso fissa il campo della propria indagine nello Stato continentale europeo, quale sorge dopo la pace di Westfalia dell'anno 1648, e osserva poi di conformarsi all'uso di denominare « Stato moderno » soltanto quello che si forma dopo la Rivoluzione francese (anno 1793). Ed è proprio alla prima di queste due epoche, nota egli poi, che risale l'inizio della espansione dello Stato, del « regno » cioè divenuto « Stato », per conquistare una propria sovranità e sottrarre così l'esercizio delle pubbliche potestà agli altri enti che allora le detenevano: l'impero, i feudatari, le città e le corporazioni.

L'autore premette anche che, per maggiormente intendere gli sviluppi ulteriori del suo lavoro, è necessario chiarire quale influenza abbiano avuto le dottrine politiche di epoche antecedenti alla nostra ed afferma che, tra la soluzione pagana che dice l'uomo vivere degnamente solo nella *polis* e quella cristiana che lo dice dotato già di per sé di mezzi per risolvere il problema della vita, lo Stato moderno è partito dalla seconda per retrocedere verso la prima.

Si apre quindi l'esame della lotta che lo Stato ha condotto contro l'ordine na-

turale soprastante per la conquista della propria sovranità, esame che ha per particolare oggetto gli scrittori che con le loro costruzioni teoriche vi hanno particolarmente contribuito. La negazione del diritto naturale iniziata con Grozio che, pur utilizzandone gli strumenti, li svuota di ogni significato perché non ammette, per esempio, che i cittadini possano per mutuo dissenso abbandonare lo Stato pur essendogli legati dal solo *pactum societatis*, continua con Hobbes, il quale ritiene sola legge la parola del sovrano, e con Rousseau, il quale costruisce lo Stato democratico come illimitatamente sovrano per poter così provvedere anche ai più alti interessi umani.

Alla tradizione del diritto naturale torna invece il Locke che, fiducioso nella struttura della nuova classe borghese inglese, riduce i compiti dello Stato all'attività di correzione della malvagità umana, che si manifesta quando l'uomo abbandona la grande società naturale alla quale è naturalmente destinato.

Balladore Pallieri esamina poi il secondo passo della lotta per la sovranità dello Stato, lotta che ha ora per fine la negazione dell'ordine naturale. Il Savigny, fondatore della scuola storica, affermava che lo Stato è soltanto e completamente vincolato al diritto prodotto spontaneamente dallo spirito popolare e contribuisce alla organizzazione giuridica del popolo senza alcun legame con la morale. Jellinek inoltre, da cui prende avvio la corrente di pensiero che si denomina dottrina positiva, affermava esplicitamente che lo Stato, come persona giuridica, è l'unica fonte di tutti i diritti ed è esso stesso limitato dal diritto che ha posto.

Queste teorie però, osserva fondatamente Balladore Pallieri, hanno avuto come risultato di esasperare il concetto di sovranità e quindi, svincolandolo da ogni superiore principio, di sottrargli una plausibile giustificazione. Infatti, si domanda l'autore, se si scinde il diritto positivo dalla morale, dove si pone la ragione del valore di una norma positiva? Forse solo nel fatto che essa è obbiettiva, certa e dotata di sanzione?

No, ciò non può definitivamente bastare; quindi il diritto positivo non riesce a trovare in sé stesso il fondamento della sua obbligatorietà. Allora è necessario riallacciarsi alla morale ed ammettere invece la relatività del diritto positivo. Ed è proprio qui che il giurista deve fermarsi, perché il problema del fondamento ultimo del diritto è un problema filosofico e non tocca certo all'uomo della legge il risolverlo.

Individuati così i rapporti tra lo Stato ed il diritto, l'autore procede nell'esame dei rapporti intercorrenti tra lo Stato e la realtà sociologica, per concludere che non esiste un concetto di stato sociologico, proposto invece dalle teorie organiche, accanto ad uno di Stato giuridico politico. Infatti, egli rileva, i cittadini di uno Stato sono tali in senso giuridico e lo Stato stesso è vincolato alla legalità, talché tutte le sue azioni sono qualificate soltanto da norme giuridiche.

La seconda realtà che è in rapporto con lo Stato e che l'autore esamina è la realtà politica. Egli, definendo la politica come studio dei fini dello Stato e dei mezzi usati per perseguirli, osserva che la sola scienza del diritto è in grado di dire che cos'è lo Stato, perché questo, che è essenzialmente legalità, è comple-

tamente definibile in termini di diritto. Ovvero bisogna guardarsi dall'intromettere elementi politici, come invece ha fatto la maggior parte della nostra dottrina, nell'analisi giuridica. E ciò perché i due campi di indagine sono sostanzialmente differenti: il diritto presuppone che i comandi dello Stato siano di valore normativo e siano obbligatori, mentre la politica presuppone che lo Stato abbia anche di fatto la forza e che i sudditi vi obbediscano.

La seconda parte dell'opera che, come abbiamo già avvertito, riguarda lo Stato come ordinamento giuridico, si propone anzitutto di definire il diritto. Balladore Pallieri, a questo proposito, critica e non accoglie le varie teorie che hanno tentato di ottenere la definizione del diritto, considerando soltanto il modo nel quale questo si rivolge al soggetto, teorie che si suole denominare della norma-comando, della norma-valutazione e della norma-sanzione, l'ultima delle quali formulata da Kelsen. L'autore infatti rileva che il diritto si riferisce all'azione umana non considerata in sé, ma in relazione a quella di altri uomini. Quindi il diritto inerisce ad ogni tipo di società e non solo allo Stato. Quest'ultimo si distingue però dalle altre forme societarie perché è un ordinamento che ha la pretesa di regolare la totalità dei rapporti umani.

L'indagine sugli elementi essenziali dell'ordinamento giuridico statale, che conclude l'opera, assume particolarissimo interesse laddove, dopo aver trattato delle limitazioni all'ordinamento, dovute alla cittadinanza ed al territorio, e della potestà d'imperio nei suoi rapporti con la sovranità, affronta il problema della positività dell'ordinamento statale. L'opi-

nione tradizionale è che una norma sia positiva, cioè sia effettivamente posta nella società e debba essere osservata dai consociati, solo quando promani validamente dallo Stato. Balladore Pallieri invece, capovolgendo questa definizione, sostiene che una norma è valida quando è positiva, cioè quando non solo è stata posta, ma anche continua ad essere osservata dai suoi destinatari. E ciò perché la positività non è affatto un attributo particolare dell'ordinamento dello Stato, ma di ogni ordinamento sociale che per virtù propria si realizzi, e quindi una norma può trovare il fondamento della propria positività nelle fonti più disparate: nell'opinione pubblica, per esempio, o nella rivoluzione.

L'autore pone anche in rilievo che la nostra storia costituzionale offre spunti per documentare la sua tesi, e l'esempio più importante è dato dai decreti-legge 2 agosto 1943 che, adottati per sopprimere gli organi costituzionali fascisti e immessi nell'ordinamento statale in una forma sicuramente illegale, hanno conseguito un'efficacia positiva ed hanno contribuito alla trasformazione della struttura dello Stato.

Nel chiudere il nostro esame su *Dottrina dello Stato*, esame nel quale abbiamo cercato di fissare ed illustrare i punti fondamentali dello sviluppo del pensiero dell'autore, vogliamo sottolineare che l'opera dovrà essere conclusa con lo studio dei problemi particolari dello Stato che lo scrittore, per formale promessa contenuta nella prefazione, intende pubblicare entro breve tempo.

A. B.

GIORGIO BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, Ediz. Cedam, Padova, 1958, I vol., pp. 312, L. 2500.