Capitolo 3

Forme di Stato e forme di governo

SOMMARIO: 1. Le forme di Stato e le forme di governo: premesse definitorie. – 2. Le forme di Stato in prospettiva storica. – 3. Lo Stato di diritto. – 4. Lo Stato sociale di diritto. – 5. La natura composita delle Costituzioni contemporanee. – 6. La liberaldemocrazia: premessa. – 6.1. Democrazia diretta e rappresentativa. – 6.2. Le tecniche di decisione democratica: il principio maggioritario. – 6.3. Il principio liberale ed il suo contemperamento con quello democratico. – 7. Le forme di Stato sul piano territoriale. – 7.1. La Repubblica italiana e la sua articolazione territoriale. – 7.2. L'articolazione territoriale dei poteri tra Unione europea e Stati membri – 8. Le forme di governo. – 8.1. Le classificazioni delle forme di governo. – 9. Le principali forme di governo: la monarchia costituzionale. – 10. Il governo parlamentare. – 11. I modelli di parlamentarismo: il c.d. modello *Westminster* o premierato. – 11.1. La forma di governo parlamentare a tendenza assembleare. – 11.2. Il cancellierato. – 12. La Repubblica presidenziale. – 13. Il semipresidenzialismo. – 14. Altri elementi che condizionano il funzionamento delle forme di governo – 15. L'evoluzione della forma di governo in Italia. – 16. La forma di governo dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

1. Le forme di Stato e le forme di governo: premesse definitorie

Nello studio degli ordinamenti giuridici contemporanei rivestono una particolare importanza le elaborazioni che hanno ad oggetto l'analisi e la classificazione delle forme di organizzazione facenti capo allo Stato.

La letteratura giuspubblicistica usa parlare, a tal proposito, di forme di Stato e forme di governo, volendo alludere ai differenti modi in cui Stato-ordinamento e Stato-governo (v. cap. 1, § 6.1) si manifestano storicamente.

Forme di Stato

Lo studio delle **forme di Stato**, in particolare, ha ad oggetto l'esame delle modalità con cui gli elementi costitutivi dello Stato (popolo, territorio e sovranità) si combinano tra loro e interagiscono nelle varie esperienze. Esso fotografa, cioè, l'assetto complessivo della comunità statale.

Forme di governo

Le **forme di governo**, invece, si concentrano sul modo in cui la comunità statale distribuisce, nell'esercizio della propria sovranità, i poteri di decisione pubblica (la **funzione di governo**) al proprio interno (PALADIN). L'esame, in questa prospettiva, riguarda gli aspetti dell'organizzazione statuale e, specificamente, le relazioni tra gli apparati governanti, al fine di identificare il modo in cui viene elaborata e realizzata la direzione politica dello Stato o, come altrimenti si dice, l'**indirizzo politico**.

Riguardando fenomeni sociali, come tali privi di stabilità e regolarità assolute, le classificazioni costituiscono un tentativo approssimativo e convenzionale quanto alla scelta dei criteri di inclusione, ma ciononostante utile sotto diversi profili.

La funzione dei concetti

Anzitutto lo studio delle forme di Stato e di governo ha un valore eminentemente euristico o speculativo: consente cioè di acquisire una **conoscenza** delle manifestazioni umane nel campo dell'organizzazione politica, offrendo, alla stessa stregua dello studio storico, sociologico o antropologico, uno spaccato dell'essere umano.

Esso, inoltre, risponde ad uno scopo **pratico**: in quanto le forme di Stato e di governo rappresentano modelli per **progettare** la Costituzione o la riforma di un certo ordinamento. Da oggetto di ricognizione empirica possono quindi trasformarsi nell'oggetto di opzioni politico-normative, assumendo rilevanza *de jure condendo*.

De jure condito, infine, lo studio delle forme di Stato e di governo può venire utilizzato come un criterio di interpretazione del diritto vigente. Nel caso in cui un certo ordinamento positivo sia inquadrabile in un tipo di Stato o di governo, tale classificazione può aiutare a ricostruire sistematicamente la logica complessiva del sistema e servire, in assenza di altre indicazioni di diritto positivo, per risolvere dubbi interpretativi o colmare lacune presenti nella disciplina.

2. Le forme di Stato in prospettiva storica

Le forme di Stato, come accennato, rappresentano classificazioni dei modi in cui interagiscono i tre elementi costitutivi dello Stato.

La teoria delle forme di Stato si può, dunque, articolare a seconda di quali relazioni vengano prese in considerazione. Essa, ad esempio, può avere ad oggetto il rapporto tra territorio e governo (si pensi alla distinzione tra lo Stato federale, regionale ed accentrato) o quello tra popolo e governo (si pensi alla differenziazione tra democrazia, oligarchia, monarchia, ecc. o tra democrazia diretta e rappresentativa).

Infine si può considerare complessivamente l'insieme dei tre elementi cercando di cogliere la fisionomia generale di un sistema. Considerando quest'ultima prospettiva, si può analizzare l'evoluzione storica delle principali forme di Stato.

L'assolutismo

La **monarchia assoluta** costituisce la prima forma in cui si manifesta lo Stato modernamente inteso. La sua genesi può collocarsi nei secoli XV e XVI, a seconda delle differenti aree geografiche del continente europeo, ma comunque in concomitanza con la formazione degli Stati nazionali. La parabola della monarchia assoluta inizia il proprio definitivo declino con le rivoluzioni americana (1776) e, soprattutto, francese (1789). Costituisce una eccezione a tale sviluppo l'ordinamento inglese, nel quale la trasformazione in senso liberale si verificò ben un secolo prima (con la *Declaration of Rights* del 13 febbraio 1688 e poi con il *Bill of Rights* del 23 ottobre 1689).

I caratteri di tale forma di Stato sono ben espressi dal suo nome. Si tratta, infatti, di ordinamenti nei quali il potere si presenta e viene esercitato in termini assoluti, in quanto il suo titolare, il Re, detiene il monopolio delle decisioni (BODIN). La sua autorità trova una legittimazione di carattere trascendente nella presunta origine divina del potere monarchico.

Il Re è considerato *legibus solutus*. Esistono in realtà alcune limitazioni, ma che non provengono da nessuna altra autorità interna allo Stato (si pensi alle prescrizioni della legge salica disciplinante la successione al trono).

Lo Stato assoluto vive un'evoluzione distinguibile in due fasi: quella del c.d. **Stato patrimoniale** e quella del c.d. **Stato di polizia**.

Lo Stato come patrimonio del Re

Il primo, è fondato sull'idea che lo Stato costituisca un vero e proprio patrimonio del Re. Così è per il territorio, ma così è anche per il popolo, formato da sudditi per ordine naturale o per contratto sociale, secondo le dottrine politiche dell'epoca.

Non esiste, pertanto, una reale distinzione tra i beni privati del Re e quelli dello Stato, mentre l'insieme dei soggetti che collaborano con il monarca non possono considerarsi dei pubblici funzionari, ma piuttosto dei suoi fiduciari.

La concezione politica del potere

A questa prima fase, ed in concomitanza con l'affermarsi delle teorie illuministiche, succede una razionalizzazione dell'attività di imperio. Lo **Stato di polizia** si caratterizza per la concezione propriamente **politica** del potere. Il monarca svolge una funzione pubblica generale, considerando l'assunzione e la tutela dei destini dei propri sudditi come la sua fondamentale missione. È questa la fase dell'assolutismo illuminato (si pensi a Federico II di Prussia o a Maria Teresa d'Austria) cui corrisponde una precisa ideologia politica.

In questa fase si afferma l'idea dell'universalità e della comple-

tezza delle funzioni pubbliche. I compiti dello Stato si accrescono, pertanto, notevolmente e la complessità delle funzioni richiede una gestione più organizzata e strutturata. Si realizza così una distinzione formale della persona privata del monarca e del suo patrimonio rispetto alle funzioni pubbliche; ossia del "Re", come persona fisica, rispetto alla "Corona". Nasce un apparato organizzativo tendenzialmente autonomo, formato da una burocrazia professionale, che ha il compito di amministrare la cosa pubblica.

All'interno delle attività di governo si fa strada la distinzione funzionale tra legislazione e amministrazione. La funzione legislativa viene ulteriormente razionalizzata attraverso la diffusione delle codificazioni normative dei vari settori dell'ordinamento.

Si sviluppa, altresì, un sistema di stabile imposizione fiscale ed un apparato coercitivo che vede nell'esercito di professione il proprio fulcro.

Il rapporto tra gli apparati statali, al cui vertice è collocato il sovrano, ed i sudditi non muta significativamente, ma questi ultimi vengono fatti oggetto di limitate **politiche di protezione pubblica**, graziosamente e paternalisticamente elargite dal monarca al fine di migliorarne la condizione di vita. Non vi sono perciò veri e propri diritti (tanto meno sociali), ma una tutela indiretta e notevolmente precaria qualora la situazione soggettiva dei sottoposti coincida con l'interesse dello Stato, così come concepito dal Sovrano. Questi rimane, infatti, l'unico interprete del bene comune.

Ciò implica, tra l'altro, che la tutela può essere differenziata a seconda delle classi o, meglio, dei ceti, ordini o stati (dei gruppi, cioè, nei quali i sudditi venivano suddivisi).

3. Lo Stato di diritto

Stato di diritto e principio di legalità

Lo **Stato di diritto** (che nella sua prima manifestazione alcuni autori definiscono **Stato liberale**, in considerazione del contesto storico del suo sorgere) esprime una concezione radicalmente antitetica rispetto allo Stato assoluto. Esso si sviluppa tra la fine del XVII secolo (in Inghilterra) e la metà del XIX (dapprima negli Stati Uniti d'America, con le Costituzioni delle ex colonie e quella federale, ed in Francia, con la rivoluzione, poi nel resto del continente europeo).

In contrapposizione all'assolutismo, tale forma di Stato assegna un ruolo centrale alla norma di diritto (all'epoca identificata nella legge) cui tutte le autorità dello Stato, ivi compreso il monarca, sono assoggettate. L'affermazione del **principio di legalità** (v. capp. 3, § 6.3 e 7, § 3) condensa così l'assoggettamento del potere a limiti e la garanzia dei sottoposti rispetto agli arbitri dell'autorità pubblica. La tendenza dei titolari del potere ad abusar-

ne, secondo la nota intuizione di MONTESQUIEU, impone dunque la previsione di meccanismi di arginamento e contenimento di esso, dei quali la dottrina della **separazione dei poteri** costituisce l'esempio certamente più noto.

Coerente con tale visione è quella secondo cui i soggetti dell'ordinamento giuridico non sono più dei sudditi alla mercé del sovrano, ma sono veri e propri **cittadini**, titolari di diritti e di doveri, anche politici. Trasformazione che si realizza (in questa prima fase evolutiva dello Stato di diritto, per la quale si usa anche l'espressione **Stato legale**) con il "mero" riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive opponibili anche nei confronti del potere pubblico (riconoscimento operato, oltre che attraverso i documenti costituzionali inglesi citati in precedenza, tra l'altro, mediante i vari *Bills of Rights* delle Costituzioni degli Stati americani, nonché con la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 ed i cataloghi dei diritti contenuti nelle Costituzioni dell'epoca immediatamente successiva). Il completamento dello Stato di diritto si ha, tuttavia, solo allorché a tale riconoscimento corrisponde l'attribuzione, a ciascun titolare di un diritto, del **potere di agire in giudizio anche contro la pubblica amministrazione**.

Il sindacato sugli atti amministrativi

In questo periodo, il tipo di diritti riconosciuti risente fortemente delle caratteristiche politiche ed economico-sociali dello Stato: ideologicamente liberale, economicamente liberista, socialmente borghese. In particolare, la concomitanza del sorgere dello Stato di diritto con l'affermazione del capitalismo economico e della classe borghese, e con lo sviluppo dell'idea del libero mercato e della centralità dell'iniziativa individuale, collocano lo Stato in posizione prevalentemente arbitrale nei confronti della società. Spetta alle istituzioni pubbliche favorire il libero dispiegarsi delle iniziative economiche private. Ed anche le eventuali forme di intervento pubblico nell'economia sono funzionali alla eliminazione degli ostacoli più rilevanti al libero mercato.

Ciò spiega perché, anche nel delineare le situazioni giuridiche tutelate, prevalgano le preoccupazioni a preservare i singoli da interferenze pubbliche o private, piuttosto che a promuoverne il miglioramento sociale ed economico. Lo Stato assicura, cioè, le regole del gioco e la possibilità per ciascuno di svolgere la propria attività secondo le capacità di cui dispone. Esempio di tale approccio è il riconoscimento dei diritti di libertà (libertà di iniziativa economica, libertà di riunione, libertà di manifestazione del pensiero, ecc.) o del diritto di proprietà. Si tratta di situazioni in cui l'ordinamento tutela il singolo da ogni forma di ingerenza nell'esplicazione delle proprie capacità materiali e naturali. Lo Stato, dunque, non tanto promuove, quanto **protegge**, impedendo turbative da parte degli stessi organi pubblici o di terzi.

Il principio di eguaglianza

Coerente con tale approccio è l'affermazione dell'**eguaglianza** dei cittadini davanti alla legge, l'idea cioè che nessuno possa essere sottratto alla vigenza dell'ordinamento in base ad una situazione di privilegio (nessuno, nemmeno il monarca, è *legibus solutus*) e che allo Stato sia precluso di favorire o sfavorire arbitrariamente questo o quel singolo sulla base delle relative condizioni personali.

Con riferimento ai diritti politici, l'assunzione della centralità del cittadino determina l'adozione di regole organizzative che prevedono la partecipazione di questo alla vita pubblica, in condizione di eguaglianza (anche in questo caso in contrapposizione al preesistente regime di privilegi). Si tratta, però, di un'eguaglianza, come si è accennato, di tipo giuridico-formale, nel senso che vengono per lo più ignorate dall'ordinamento le disuguaglianze materiali (sociali ed economiche) tra i cittadini. Anzi, proprio nell'esercizio dei diritti politici, l'accesso alle cariche pubbliche e l'elettorato attivo sono ristretti solo a coloro che, in via di fatto, siano in condizione di esprimere gli interessi sociali su cui lo Stato liberale si fonda (e, dunque, ai cittadini economicamente attivi, valutati in base al censo). Proprio in riferimento all'esistenza di un suffragio ristretto si è parlato, a tal proposito, di Stato fondato su di una "oligarchia liberale".

4. Lo Stato sociale di diritto

La limitazione dei diritti politici all'interno dello Stato liberal-borghese rispecchiava la sostanziale omogeneità degli interessi rappresentati e, dunque, giustificava la natura meramente garantistica dell'impianto su cui si fondava lo Stato di diritto.

Diritti politici e pretese sociali

I rivolgimenti politici della seconda metà del XIX secolo, con la nascita di movimenti sociali (socialisti, popolari, anarchici) volti ad estendere anche alle classi meno abbienti l'accesso alla vita pubblica e ad assicurare, così, una tutela delle pretese egualitarie di cui esse erano portatrici, sono alla base della crisi della forma di Stato allora esistente e dell'avvio di una lunga e traumatica transizione verso quello che sarebbe diventato il c.d. **Stato sociale**.

Il legame tra pretese sociali e rivendicazione dei diritti politici è reso evidente dal fatto che il primo obiettivo dei menzionati movimenti sociali fu quello dell'estensione del **suffragio elettorale**, che si raggiunse in periodi diversi tra la fine dell'800 e l'inizio del '900 (in Italia il suffragio semiuniversale, limitato cioè solo ai cittadini maschi, venne introdotto nel 1912).

L'accesso alle istituzioni di soggetti portatori di istanze sociali determinò una trasformazione radicale nei caratteri essenziali dello Stato. La spinta principale si rivolse all'accrescimento del ruolo dello Stato a sostegno dei ceti medio-bassi. Si introdussero

così normative nell'ambito del diritto del lavoro e dei diritti sindacali, della previdenza e dell'assistenza pubblica, e in generale dei c.d. "diritti sociali" (cap. 13, § 3.2). Si cominciò inoltre a sviluppare un diritto pubblico dell'economia.

Dalla protezione alla promozione

A differenza dello Stato di diritto, le pretese emergenti agli albori dello Stato sociale non miravano tanto a soddisfare esigenze di garanzia dei diritti, di eguaglianza formale tra i cittadini e di certezza del diritto (in una parola, esigenze di **protezione** nei confronti dei pubblici poteri), quanto piuttosto a realizzare obiettivi di **promozione** della giustizia sociale, di una condizione di eguaglianza sostanziale, di redistribuzione delle ricchezze e di pari opportunità di vita per tutti i cittadini (BOBBIO).

Le due prospettive non erano destinate a coesistere in modo armonico, ma si ponevano piuttosto in termini tendenzialmente conflittuali. Ciò è dimostrato, anzitutto, dai contrasti sociali che hanno attraversato l'ultimo scorcio del XIX secolo e gran parte del XX. Cui si può aggiungere l'antagonismo tra esigenze garantistiche, fondamento dell'ideologia dello Stato liberale, e quelle interventistiche, proprie dello Stato sociale, una volta compiutasi la **democratizzazione** dello Stato e l'acquisizione di finalità sociali all'interno dell'indirizzo politico di governo.

Tale tensione provocò un lungo periodo di assestamento durato, nel continente europeo, fino al secondo dopoguerra. Periodo, come si sa, segnato anche da involuzioni e derive autoritarie e totalitarie, generate, tra l'altro, proprio dalla difficoltà delle istituzioni di assorbire tutte le spinte provenienti dalla società.

Con le Costituzioni post-belliche, si raggiunse, viceversa, una situazione di maggior equilibrio, fondata non sull'avvicendamento della nuova forma di Stato alla precedente, quanto piuttosto su tentativi di reciproca integrazione. Non è un caso che l'espressione più ricorrente per definire lo Stato contemporaneo sia quella di **Stato sociale di diritto** (ad esso, tra l'altro, si riferiscono espressamente la Costituzione tedesca e quella spagnola) (FORSTHOFF).

5. La natura composita delle Costituzioni contemporanee

La circostanza che le Costituzioni contemporanee cerchino di integrare i valori che sono alla base delle due menzionate forme di Stato, ha profondamente segnato la struttura di esse ed ha trasferito sul piano del diritto positivo una serie di problemi originati dalle inevitabili e reciproche tensioni assiologiche.

Le Costituzioni contemporanee si caratterizzano, pertanto, per la natura composita dei propri principi ispiratori, riconducibili, soprattutto, alla tensione tra la matrice liberal-garantistica e quella social-interventistica.

La matrice liberal-garantistica

Nella prima prospettiva, infatti, l'ordinamento giuridico statale si propone l'obbiettivo di assicurare ai propri membri uno spazio di libertà nel quale svolgere le proprie iniziative e sviluppare la propria personalità. Giuridicamente il problema è, dunque, quello di proteggere tale ambito privato. E gli strumenti posti in essere dall'ordinamento devono, da un lato, impedire indebite intrusioni nella sfera dei singoli, dall'altro, evitare discriminazioni che alterino in senso positivo o negativo le condizioni della coesistenza tra i consociati.

Per garantire la sfera privata da intrusioni e consentirne lo svolgimento sul piano sociale si riconoscono diritti di libertà, mezzi giuridici per agire nel mondo del diritto (la capacità di agire, la capacità negoziale, ecc.) e dispositivi giurisdizionali in grado di fornire una tutela a fronte di violazioni delle situazioni giuridiche soggettive (diritti, poteri, interessi legittimi, ecc.). Per assicurare una situazione di non discriminazione nella posizione giuridica dei soggetti all'interno dell'ordinamento si ribadisce il principio di uguaglianza in senso formale, il principio cioè per il quale l'ordinamento si deve tendenzialmente astenere dall'alterare, mediante il diritto, le situazioni materiali in cui i sottoposti si trovano. In questa prospettiva, la funzione principale dell'ordinamento è, come si è detto, quella di **protezione**.

La matrice social-interventistica

Diversamente, i valori che sono alla base dello Stato sociale muovono nella direzione della realizzazione di **interventi** da parte dei pubblici poteri finalizzati a ridurre le diseguaglianze materiali tra i cittadini, le quali impongono ai soggetti socialmente più svantaggiati minori opportunità di vita e di sviluppo della personalità rispetto a quelle di cui godono i soggetti più abbienti.

L'obiettivo dell'eguaglianza in senso sostanziale, quindi, trasforma funzionalmente il ruolo dello Stato, chiamato, in questo secondo caso a perseguire finalità di **promozione**.

Box di approfondimento

Obiettivi di protezione ed obiettivi di promozione sono naturalmente destinati ad entrare in tensione. In un sistema di forte concentrazione della proprietà privata, ad esempio, l'esigenza di godere di un'abitazione è, ovviamente, realizzabile in modo assai differente per coloro che godono della proprietà di un appartamento, o comunque hanno i mezzi per acquistarlo, e coloro che ne sono privi. Mentre nella logica strettamente liberale l'interesse da tutelare è quello che i proprietari di appartamento siano garantiti contro, ad esempio, occupazioni abusive, nella logica social-interventistica lo Stato può ritenere necessario limitare la proprietà prevedendo, sempre esemplificativamente, canoni di locazione moderati o sussidi a carico della collettività, per facilitare l'accesso dei non abbienti alla piccola proprietà, o ancora, secondo i principi degli ordinamenti socialisti, redistribuendo in modo più diffuso la proprietà stessa tramite interventi ablativi.

Le Costituzioni contemporanee, e dunque anche quella italiana, risentono di questa tensione. Ne è un esempio l'art. 3 Cost.: da un lato (**comma 1**), infatti, l'articolo menzionato dispone che ciascuna delle norme del diritto positivo non può differenziare la propria **efficacia** in basi ai destinatari, in quanto i cittadini sono tutti **egualmente** sottoposti all'ordinamento e nessuno di essi è al di fuori o al di sopra di esso (ESPOSITO). Inoltre, il diritto "dello Stato" non deve ergere a criterio di distinzione di trattamento il **sesso** (anche ai sensi degli artt. 51 e 117, comma 7, Cost., ma ad eccezione delle ipotesi in cui la distinzione tra uomo e donna si basi su un'evidente e totale inettitudine fisiologica dell'uno o dell'altro sesso a svolgere una determinata attività: Corte cost. sent. n. 12/1960), la **razza** (divieto che non ammette alcun tipo di deroghe), la **lingua** (fatte salve la preferenza per la lingua italiana e la tutela delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 6 Cost.), la **religione** (con le deroghe desumibili dagli artt. 7 e 8 Cost.) (cfr. cap. 1, § 9 e cap. 13, § 18), le **opinioni politiche** (ad eccezione delle norme, contenute nella XII disp. trans. fin., sul partito fascista e sui "capi responsabili del regime") e le **condizioni personali** (fatte salve le norme sui membri e i discendenti di Casa Savoia, previste dall'art. XIII disp. trans. fin., parzialmente abrogato dall'art. 1, l. cost. n. 1/2002) o **sociali** (o di classe: si pensi all'art. XIV disp. trans. fin. Cost., per il quale "i titoli nobiliari non sono riconosciuti") dei cittadini.

Dall'altro, lo stesso articolo, al **comma 2**, impone all'insieme delle istituzioni governanti il compito di intervenire per favorire l'eliminazione degli ostacoli che impediscono **di fatto** "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Tale intervento dello Stato, poiché è rivolto a "rimuovere gli ostacoli" che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza, non mira a realizzare un'assoluta parificazione delle posizioni di arrivo, quanto, più realisticamente, ad assicurare una **parità di *chances* di partenza**; *chances* che poi spetta ad ogni cittadino, secondo le sue abilità, inclinazioni e volontà, far fruttare nella propria esistenza (GROSSI) (cap. 13, § 24).

Come detto, le norme di diversa ispirazione che caratterizzano le Costituzioni contemporanee non rimangono giustapposte l'una all'altra, ma, per via della reazione sistematica, interagiscono e si condizionano. Le conseguenti tensioni, peraltro, sono spesso rese più stridenti dal fatto che corrispondono a contrapposizioni ideologiche e culturali, che gli autori delle Costituzioni non sono sempre riusciti a comporre in modo risolutivo all'interno dei testi. Anzi, spesso le soluzioni adottate sono volutamente compromissorie ed aperte, espresse in discipline scarne, incomplete e programmatiche. Il significato, ma talvolta anche il limite, di tali

compromessi (chiamati, appunto, "dilatori" da CARL SCHMITT) è stato quello di rinviare all'azione del legislatore l'identificazione del punto di equilibrio, politicamente adeguato a ciascuna fase storica.

Ciò non toglie che la collocazione di Costituzioni rigide ai vertici degli ordinamenti contemporanei corrisponda al tentativo di codificare alcuni dei valori e delle scelte caratterizzanti lo Stato sociale di diritto, in modo da sottrarne la disponibilità alle occasionali maggioranze politiche. Queste ultime infatti, nelle società pluralistiche, sono più facilmente spinte a favorire gli interessi dell'una o dell'altra componente sociale di cui sono espressione e rischiano di minacciare in un senso o nell'altro l'equilibrio assiologico raggiunto nel momento costituente. La scelta di Costituzioni rigide e, in parte immodificabili è, a questo proposito, di tale importanza da connotare la qualificazione stessa della forma di Stato, detto, per l'appunto, **Stato costituzionale**.

6. La liberaldemocrazia: premessa

Il modello della liberal-democrazia

La duplice natura che caratterizza lo Stato contemporaneo si svela chiaramente nel volto che esso assume al giorno d'oggi, una volta venute meno, almeno negli ordinamenti occidentali, le alternative storiche sorte dal conflitto tra Stato sociale e Stato liberale: i totalitarismi e le democrazie socialiste. Il modello che sempre più si impone è infatti quello della c.d. **liberaldemocrazia** (D'ATENA), espressione che, anche semanticamente, raffigura la compresenza ma anche la tensione tra istanza liberal-garantistica e promozional-interventistica. Con una certa semplificazione si può dire che, mentre l'istanza liberale evoca principalmente l'esigenza di una tutela, per così dire statica, assicurata ai singoli individui o comunque ai soggetti privati, quella promozional-interventistica accentua la necessità che siano assunte decisioni pubbliche volte (selezionando, di volta in volta, concreti interessi meritevoli di tutela) a realizzare le modificazioni della realtà, necessarie per perseguire il valore dell'eguaglianza politica e socio-economica tra i membri della collettività. Non è un caso, pertanto, che il tema della "democrazia" (cioè della proiezione sul piano politico dell'eguaglianza dei cittadini) si sia affermato soprattutto nell'epoca di sviluppo dello Stato sociale e che sia coinciso con il riconoscimento che un ruolo fondamentale delle istituzioni democratiche consista nella necessità di intervenire e modificare gli assetti sociali esistenti, componendo i numerosi conflitti tra i differenti interessi dei cittadini.

6.1. Democrazia diretta e rappresentativa

Lo Stato costituzionale

L'esigenza preminente della **democrazia** è di pervenire a decisioni pubbliche che rispettino l'eguale posizione politica dei soggetti dell'ordinamento titolari di poteri sovrani (art. 1 Cost.) e quindi il diritto di ciascun cittadino di concorrere alle decisioni di governo. Ovviamente, quanto più in conflitto sono gli interessi presenti nella società, tanto maggiore è l'esigenza di rispettare l'eguaglianza politica e, dunque, la necessità di legittimare le decisioni pubbliche attraverso meccanismi che scontentino il minor numero di persone.

In base a queste premesse è da ritenersi che la democrazia si articola intorno a due problemi: quello delle **tecniche di imputazione** delle decisioni al popolo (che è, come lo stesso termine indica, "titolare del potere") e quello delle **tecniche di decisione** (in coerenza con il principio di eguaglianza politica di tutti cittadini).

Quanto alle modalità attraverso cui le decisioni sono riconducibili al popolo si distingue tra **democrazia diretta** (e, secondo altra opinione, LUCIANI, **democrazia partecipativa**) e **democrazia rappresentativa**. Nel primo caso sono i cittadini (o meglio, coloro tra di essi che posseggono il diritto di voto) ad assumere direttamente le decisioni vincolanti. Nel secondo, invece, le decisioni vengono assunte dai rappresentanti del popolo, scelti a tale scopo mediante il procedimento elettorale.

Box di approfondimento

La democrazia rappresentativa come aliud rispetto a quella diretta

È importante tener presente che democrazia diretta e democrazia rappresentativa non si distinguono in base ad una gerarchia assiologica, ma tra di esse esistono delle differenze qualitative. Cosicché, la democrazia rappresentativa non è un *minus*, ma un ***aliud***, rispetto a quella diretta (D'ATENA).

Quest'ultima, infatti, garantisce certamente un maggiore ed immediato coinvolgimento dei titolari del potere, ma il tipo di decisioni cui può condurre appare estremamente limitato. Essa si riduce, in definitiva, ad una scelta binaria tra approvare e respingere una proposta (PALADIN), mentre risulta sacrificato un momento fondamentale dell'attività deliberativa, soprattutto in situazioni nelle quali si sia di fronte a problemi particolarmente complessi, ad una pluralità di interessi da comporre e all'esigenza di scelte rapide: il confronto dialettico. In una parola, la democrazia diretta comprime, quando addirittura non sopprime, la possibilità di ponderazione delle soluzioni attraverso la discussione ed il confronto, necessari a far emergere le soluzioni più adeguate attraverso aggiustamenti progressivi.

Vantaggi della democrazia rappresentativa

Inoltre, considerando la questione da un punto di vista logico e pratico, alla democrazia diretta è comunque sottratto il profilo più importante della deliberazione: la determinazione del quesito sul quale il corpo elettorale deve pronunziarsi (BÖCKENFÖRDE; LUCIANI). Detto altrimenti, anche in un contesto di democrazia diretta è sempre presupposta, all'interno del corpo elettorale, una minoranza di promotori che determinano l'oggetto della decisione.

D'altro canto la democrazia rappresentativa presenta alcuni indubbi vantaggi rispetto all'ipotesi testé considerata (D'ATENA). Il primo consiste proprio nella possibilità di assumere decisioni complesse attraverso il confronto tra i rappresentanti.
In secondo luogo, la previsione di un mandato elettivo durevole (due, tre, cinque anni) permette ai rappresentanti di inserire ciascuna decisione in un disegno più generale, in un indirizzo politico, così da consentire loro di assumere decisioni che singolarmente prese non otterrebbero il consenso popolare, ma che si rivelano utili a realizzare un obiettivo complessivo, sul quale si raccolga invece il consenso della maggioranza.
Infine, e conseguentemente, la democrazia rappresentativa consente il dispiegarsi della **responsabilità politica**, in quanto gli elettori possono valutare l'attività svolta dai propri rappresentanti, e premiarli o punirli elettoralmente alla fine del mandato.

6.2. Le tecniche di decisione democratica: il principio maggioritario

Il principio maggioritario

Sul piano delle tecniche di decisione, corollario del principio democratico è il **principio maggioritario**, in base al quale perché una decisione venga legittimamente assunta è necessario che su di essa converga la maggior parte dei consensi.

Per comprendere il significato di tale principio non bisogna dimenticare il postulato dal quale ogni ragionamento sulla democrazia ha origine. Che, cioè, tutti i componenti della comunità si trovano in una situazione di eguaglianza rispetto alle scelte pubbliche e che, dunque, nessuno può vantare una preminenza quanto alla identificazione della soluzione migliore. Dal punto di vista assiologico, la democrazia si fonda su di una premessa relativistica: la verità o il bene o il giusto non sono attingibili da parte di nessuno in modo privilegiato, o, detto in altri termini, la concezione che ciascuno ha della verità, del bene o del giusto possiede la stessa dignità politica di quella degli altri (KELSEN).

La ratio *della tecnica maggioritaria*

In questa prospettiva è più agevole comprendere la *ratio* della tecnica maggioritaria. Se, infatti, tutti hanno un eguale diritto di concorrere alla decisione pubblica ed un'eguale pretesa a veder accolta la propria opinione, l'esigenza che si impone allorché tali opinioni risultino (come è nella natura delle cose) non identiche, è che il numero di coloro che saranno soddisfatti della scelta compiuta sia superiore (anche di una sola unità) rispetto a quello degli insoddisfatti. E la decisione di maggioranza è l'unica che consente di realizzare tale risultato e limitare al minimo gli insoddisfatti.

Ma di quale maggioranza si tratta?

I tipi di maggioranze

Possono distinguersi, infatti, differenti formule maggioritarie. Può considerarsi, a questo riguardo, anzitutto la **maggioranza relativa**, per la quale, dovendosi scegliere tra più proposte o

persone, si considera prevalente la proposta o la persona che ottiene, **relativamente** alle altre, un maggior numero di consensi. Da questo tipo di maggioranza si differenziano tutte quelle che possono essere inserite nella categoria della **maggioranza assoluta in senso lato**, ove l'aggettivo "assoluto" sta ad indicare che, perché una proposta risulti approvata, non è sufficiente che essa ottenga più consensi rispetto alle altre, ma debba raggiungere un numero di voti favorevoli, determinato o determinabile come frazione maggioritaria (almeno la metà più uno) di un intero.

All'interno di questa categoria va collocata, in primo luogo, la **maggioranza semplice**, per la quale le decisioni sono assunte col consenso di almeno il 50% + 1 dei partecipanti al voto. In base poi a scelte di diritto positivo, tali "partecipanti" possono essere convenzionalmente individuati in relazione a differenti criteri: *a*) con riferimento ai presenti alla seduta (includendo, dunque, tanto coloro che esprimono un voto – valido o nullo che sia – quanto gli astenuti); *b*) con riferimento all'insieme dei voti comunque espressi (con esclusione degli astenuti); *c*) con riferimento ai soli voti validamente espressi (con esclusione dei voti nulli e degli astenuti). All'interno della categoria della maggioranza assoluta in senso lato si inserisce, inoltre, la **maggioranza qualificata**, rappresentata da ogni maggioranza superiore a quella semplice. La maggioranza qualificata può essere distinta, a sua volta, in **maggioranza assoluta in senso stretto** (per la quale la decisione viene adottata solo se essa riceve un numero di consensi pari ad almeno il 50% + 1 dei componenti del collegio aventi diritto al voto, esclusi eventualmente i seggi vacanti) e in **altre maggioranze**, definite come frazioni superiori al 50% + 1 degli aventi diritto al voto o dei presenti (ad esempio, la maggioranza dei 2/3 o dei 3/5 degli aventi diritto al voto o la maggioranza dei 2/3 o dei 3/5 dei presenti).

Va aggiunto, peraltro, che correntemente i testi normativi e la dottrina quando fanno riferimento alla maggioranza assoluta intendono indicare quella in senso stretto. Ciò non impedisce, però, che talvolta l'espressione venga utilizzata presupponendo o richiamando la categoria della maggioranza assoluta in senso lato. Questo avviene, ad esempio, quando la Costituzione richiede la "maggioranza assoluta dei componenti" di ciascuna Camera (art. 64 Cost.), lasciando così intendere che esiste una maggioranza assoluta diversa da quella in senso stretto e, pertanto, non riferibile ai componenti del collegio; oppure laddove il regolamento del Senato esige la "maggioranza assoluta dei presenti" (art. 4), vale a dire una forma di maggioranza semplice. Ad ogni modo, nel presente testo l'espressione maggioranza assoluta, ove non altrimenti specificato, verrà impiegata nel suo significato più stretto.

Box di approfondimento

La democraticità della maggioranza semplice

Dal punto di vista della teoria democratica la maggioranza più rispettosa della logica decisionale sopra descritta è – per quanto a prima vista possa sorprendere – la maggioranza semplice. Istintivamente, infatti, si sarebbe portati a pensare che la maggioranza ad es. dei 2/3 lascia insoddisfatto un numero di persone (1/3) inferiore a quanti ne lasci insoddisfatti (1/2 meno 1) la maggioranza semplice. Si tratta però di una "illusione ottica". Infatti, ciò che noi vediamo nell'esempio descritto è la fotografia dell'esito decisionale una volta raggiunto. Se, però, consideriamo le cose *ex ante*, nel momento cioè in cui si deve formare la decisione, non può sfuggire che il raggiungimento della maggioranza qualificata implica un sacrificio anche a coloro che, pur rappresentando complessivamente una maggioranza (semplice), debbono addivenire ad un compromesso con tutti gli altri necessari per raggiungere la quota dei due terzi.
In conclusione, le maggioranze qualificate hanno, insomma, una finalità garantistica (delle minoranze votanti o, addirittura, come accade nella maggioranza assoluta in senso stretto, degli assenti). La logica democratica, nella sua forma più pura e coerente richiede, invece, che sia la maggioranza semplice ad assumere le decisioni. Il sacrificio dei propri interessi al quale taluni si devono, eventualmente, sottoporre per raggiungere il 50% + 1 dei consensi espressi è l'unico sacrificio veramente inevitabile perché la decisione finale scontenti il minor numero di persone.

La regola dell'alternanza

Un'ultima precisazione si rende necessaria con riferimento al principio maggioritario. Per funzionare stabilmente esso richiede l'applicazione di una deroga alla sua logica. È, infatti, necessario che la regola su cui esso si fonda venga sottratta al potere della maggioranza che voglia eliminarla. Insomma **il principio democratico non può applicarsi a se stesso**, pena la sua estinzione (BOBBIO).

Questa affermazione, apparentemente scontata, è però gravida di conseguenze sul piano costituzionale. Da essa si possono trarre, infatti, una serie di corollari (D'ATENA).

Il primo è quello che impone la **temporaneità delle cariche pubbliche**, le quali devono essere periodicamente rinnovate. Ciò implica la **possibilità di alternanza al potere** tra i vari titolari ed il ricambio della maggioranza stessa. Questo spiega, ad esempio, perché vi siano norme che vietano, tranne che in casi eccezionali, la proroga della durata degli organi politici (cfr. ad es. l'art. 60, comma 2, Cost. it.).

In secondo luogo, affinché la competizione per l'accesso alle cariche pubbliche sia equa, gli ordinamenti prevedono numerose norme per la **tutela delle minoranze politiche**, sia sotto forma di regole per la competizione elettorale, sia sotto forma di garanzie delle formazioni politiche minoritarie che si contrappongono alla maggioranza durante il corso della legislatura. Alle minoranze di oggi dev'essere infatti sempre garantita la *chance* di diventare maggioranza di domani.

Infine, il rispetto del principio maggioritario, impone che le maggioranze *pro tempore* non irrigidiscano i procedimenti decisionali, sottraendo alle maggioranze future il potere di modificare le scelte compiute ed ipotecando così lo svolgimento del proprio indirizzo politico. Il divieto di porre limiti formali assoluti al legislatore futuro è dimostrato, ad esempio, dalla circostanza che i procedimenti decisionali aggravati (che prevedono maggioranze qualificate per le relative deliberazioni) sono espressamente costituzionalizzati, come dimostrano, ad esempio, gli artt. 64 e 138 Cost. it. (sul problema del limite alla "costituzionalizzazione" dell'ordinamento giuridico, cap. 2, § 6).

6.3. Il principio liberale ed il suo contemperamento con quello democratico

Mentre il principio democratico si fonda sull'idea di un primato della maggioranza, quello liberale trova, nella sua forma pura, il proprio centro di riferimento nella persona singola. Questa è riconosciuta titolare di situazioni soggettive, il cui godimento è finalizzato alla sua diretta soddisfazione e realizzazione.

La manifestazione più tipica del modello liberale è ravvisabile nei **diritti costituzionali individualisticamente intesi**, attribuiti al titolare per "l'appagamento egoistico" dei suoi bisogni (ESPOSITO). In assenza di limitazioni stabilite da norme della stessa forza formale, tali diritti implicano, infatti, una garanzia nei confronti di qualunque volontà eteronoma e di qualunque ingerenza pubblica o privata (cap. 13, § 11).

Da quanto precede può trarsi che il **principio liberale e quello democratico sono strutturalmente in tensione** ed è attraverso la ricerca di un equilibrio che è possibile preservarne la coesistenza.

Box di approfondimento

In astratto, democrazia e libertà potrebbero essere garantite attraverso una separazione orizzontale tra sfera riservata alle decisioni democratiche e sfera destinata all'area della libertà. Ma normalmente una separazione così netta non è possibile, nel senso che spesso l'esigenza di intervento pubblico (e di decisione democratica) riguarda proprio settori in cui si esplica la libertà (si pensi all'iniziativa economica ed alla tutela dei lavoratori oppure alla libertà da prestazioni imposte ed alla necessità di applicare tasse per finanziare il bilancio pubblico). Sono difficilmente pensabili, dunque, settori in cui il principio maggioritario non incida, in qualche modo, su situazioni soggettive di libertà.
Nella storia del costituzionalismo si è reso così necessario ricorrere ad una combinazione più articolata tra i due principi.

A parte i casi in cui la libertà sia protetta in forma assoluta, l'esigenza della relativa tutela di fronte agli inevitabili interventi

pubblici si è realizzata attraverso il contenimento dell'arbitrio del legislatore. In questa prospettiva può cogliersi il fondamento della **classica dottrina della separazione dei poteri**, la quale percorre l'intera storia del costituzionalismo moderno acquisendo manifestazioni sempre più aggiornate e sofisticate.

La separazione del potere in funzioni

Alla tradizionale concezione del MONTESQUIEU, per il quale era sufficiente disarticolare soggettivamente il potere attribuendone ciascuna funzione ad un'istituzione distinta, si è successivamente sostituita l'idea di scorporare il potere non solo tra organi, ma anche tra funzioni, indipendentemente dall'organo (che magari può essere anche lo stesso) che le esercita (CRISAFULLI, D'ATENA).

Per assicurare che le eventuali e talvolta inevitabili limitazioni della libertà non si risolvano in atti arbitrari ed in abusi ai danni dei singoli, gli ordinamenti costituzionali hanno operato, per limitare le libertà, sui **circuiti di decisione**.

Con riferimento al circuito politico in cui opera il principio democratico, la garanzia contro il pericolo dell'arbitrio si realizza perseguendo l'obiettivo di **spersonalizzare la decisione** (evitare, cioè, che direttamente o indirettamente sia *ad personam*) che incide sulle situazioni individuali, rendendo, così, virtualmente indeterminati ed indeterminabili i potenziali destinatari della deliberazione stessa. Coloro che la assumono ("i decisori") dovendo agire, insomma, nell'incertezza su chi la decisione concretamente colpirà (persino loro stessi o i loro elettori) sono incentivati ad evitare le limitazioni ingiustificate ed arbitrarie dei diritti.

Se invece il titolare del potere politico, in particolare la maggioranza, potesse decidere di colpire e limitare le libertà di questa o quella singola persona, e potesse dunque discriminare tra questo o quel destinatario, l'eventualità dell'arbitrio crescerebbe notevolmente. Si potrebbero così "preservare" gli interessi graditi e colpire solo quegli individui o gruppi che, in quanto minoranza, nulla possono contro la volontà dei "più".

Il principio di legalità

Proprio all'obiettivo di evitare tale sorta di abusi corrisponde lo sviluppo dello Stato di diritto attraverso il **principio di legalità** (cap. 7, § 3) che rappresenta l'applicazione di una versione aggiornata del principio della separazione dei poteri: in quanto perfeziona le tecniche della separazione funzionale. Il principio di legalità si fonda, infatti, sulla distinzione tra due funzioni: quella di **disporre in via generale ed astratta** e quella di **provvedere concretamente** (CRISAFULLI, D'ATENA).

La prima funzione costituisce l'essenza della scelta politica, la quale mira ad identificare e selezionare gli interessi pubblici da perseguire e, conseguentemente, a limitare le libertà e le altre posizioni individuali in vista dell'interesse generale. Il principio di legalità richiede che ciò sia fatto attraverso decisioni tendenzialmente impersonali, **generali ed astratte**, appunto, tali da non

consentire una preventiva identificazione dei destinatari delle stesse.

La seconda funzione, quella del provvedere, consiste nella concretizzazione o esecuzione delle norme ed incide direttamente sulla sfera dei singoli. Tale attività di concretizzazione non corrisponde più ad una funzione normativa, riconducibile alle scelte politico-democratiche, ma ad una decisione di tipo esecutivo, ancorata al parametro legale preventivamente determinato. Ciò consente di evitare che il concreto provvedere sia frutto di una scelta libera e sia, al contrario, orientato e vincolato dalla previa norma cui deve essere raffrontabile.

Tale modello presuppone, pertanto, una doppia modalità di intervento (il **disporre** e il **provvedere**), separata da uno "stacco" logico.

Disporre e provvedere sul piano organizzativo

Sul piano organizzativo, la funzione del disporre è assegnata agli organi che strutturalmente sono in grado di selezionare gli interessi pubblici: gli organi di estrazione politica. La funzione del provvedere (quella, cioè, che "traduce" le decisioni politiche generali in scelte che incidono direttamente sulla sfera giuridica o materiale del singolo) dovrebbe spettare, invece, ad organi tecnici, che non appartengano al circuito politico, ma alla pubblica amministrazione o alla giurisdizione. Essi sono scelti non in base al proprio orientamento politico, ma in base alla capacità tecnico-professionale, attraverso procedimenti di selezione che consentano di valutare tali capacità (in genere il concorso) e che comunque contribuiscano a spoliticizzarne l'attività. La capacità loro richiesta non è, infatti, quella (politica) di identificare gli interessi pubblici e le decisioni conformi a quegli interessi, ma di saper compiere tecnicamente il passaggio dalla prescrizione dispositiva al concreto provvedimento.

In conclusione, lo Stato liberaldemocratico accoglie tendenzialmente l'idea di una separazione funzionale, adottando meccanismi che tendono a **spersonalizzare la decisione politica**, da un lato, ed a **spoliticizzare la decisione individuale**, dall'altro.

In questa prospettiva il principio di legalità non riguarda solo l'amministrazione, ma anche l'attività giurisdizionale. Per quest'ultima la conformità alla previa norma è disposta dalla Costituzione italiana nell'art. 101, per il quale i giudizi sono soggetti solo alla legge, e nell'art. 111, comma 7, per il quale contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali, è sempre ammesso il ricorso in Cassazione per violazione di legge.

Vale la pena di segnalare che lo stesso termine "legalità" è utilizzato anche in riferimento all'esercizio di funzioni normative ed evoca l'idea secondo cui nello Stato di diritto non vi sono autorità *legibus solutae*. Nondimeno non si può dimenticare che il prin-

cipio di legalità, con riferimento alla normazione, assume caratteristiche parzialmente diverse, sia perché allude ad una relazione tra norme, sia perché può interferire con altri criteri di risoluzione delle antinomie.

Box di approfondimento

Il discorso appena sviluppato richiede, però, qualche precisazione. Esso, infatti, fa riferimento ad un modello, il quale poi trova nei singoli ordinamenti aggiustamenti, correzioni e deroghe. È possibile, pertanto che, come si vedrà, si ammettano in particolari circostanze **norme a carattere provvedimentale** o che alcuni uffici della pubblica amministrazione siano di estrazione politica (si pensi, nell'ordinamento italiano, ai Ministri o, parzialmente, ai dirigenti). Ciò non toglie che l'opzione di fondo rimanga quella menzionata.
Essa può, anzi, trovare, in taluni casi, delle garanzie ulteriori. Ad esempio, per ciò che riguarda il "disporre", le c.d. riserve di legge (ordinaria o costituzionale) (cfr. cap. 2, § 7.2) o addirittura le fattispecie di intangibilità e inviolabilità di norme costituzionali (cfr. cap. 5, § 5.1). Tutti casi in cui si riserva espressamente la funzione di disporre solo ad alcuni organi del circuito politico o, addirittura, si esclude (come nel caso dei limiti assoluti) che certe scelte normative possano venir modificate o revocate.
Per ciò che riguarda il provvedere, invece, si considerino le ipotesi in cui la concreta attuazione di certe norme non sia genericamente assegnata alla pubblica amministrazione, ma espressamente riservata ad organi, come i giudici, per i quali le garanzie di indipendenza e di terzietà sono maggiori (**c.d. riserva di giurisdizione**, di cui si tratterà nel cap. 9, § 1).

7. Le forme di Stato sul piano territoriale

Le forme di Stato possono classificarsi, come accennato, anche sotto il profilo dell'articolazione territoriale del governo. In tal caso, la classificazione si basa sull'equilibrio che, nei singoli ordinamenti, si persegue tra accentramento e decentramento del potere.

Box di approfondimento

Il tema, anche nell'attualità politica, evoca molteplici interrogativi, soprattutto in relazione alle esigenze di efficienza o, se si vuole, di buon governo. Qual è il "formato" più adeguato per assicurare un'amministrazione efficiente della cosa pubblica? È meglio una struttura centralizzata che può giovarsi di "economie di scala" o un governo molto decentrato in grado di contenere il rischio di una sclerosi degli apparati burocratici e di assicurare un alleggerimento dello Stato nonché un maggior controllo da parte degli amministrati?
Vi è, poi, da considerare che il decentramento incide sul principio democratico (Mortati). Un governo più vicino e più controllabile dai membri della comunità locale dovrebbe, infatti, assicurare una maggiore aderenza agli ideali democratici. Nello stesso tempo, però, esso rischia di sacrificare l'interesse generale della comunità nazionale.
Infine, vi sono aspetti di ordine garantistico che rendono problematica

la questione dell'articolazione territoriale del potere. L'accentramento implica, infatti, anche una concentrazione del potere, favorendo l'identificazione delle responsabilità, ma intensificando il rischio di arbitrio da parte dei titolari.
Del resto, il tema del "federalismo" trova una iniziale elaborazione proprio nel pensiero di Montesquieu, ossia dell'autore della teoria della separazione dei poteri (cap. 3, § 3). Nel IX libro dello Spirito delle leggi, egli elogia, infatti, i sistemi istituzionali composti (nella terminologia dell'Autore, la "**repubblica confederata**"), riconoscendo in essi, anzitutto, un antidoto contro tentazioni autoritarie (con le sue parole: "se gli abusi dovessero insinuarsi in una parte, essi sarebbero contrastati da quelle rimaste sane"). Riflessione alla quale espressamente si ispirarono i teorici del federalismo americano (e segnatamente, Hamilton), ai quali si deve l'invenzione di quel modello. Nell'articolazione territoriale su più livelli di governo si ravvisò, in particolare, una forma di separazione verticale dei poteri, tale da completare la classica divisione (orizzontale) tra legislativo, esecutivo e giudiziario).

Le accennate spinte centrifughe e centripete negli ordinamenti statali hanno prodotto, a seconda delle epoche storiche e delle particolari situazioni politiche, soluzioni ed equilibri molto diversificati.

In proposito occorre, tuttavia, distinguere il **decentramento politico** da quello amministrativo. Quest'ultimo costituisce una modalità di organizzazione e distribuzione delle competenze amministrative all'interno del medesimo soggetto istituzionale (lo Stato) ed ha essenzialmente una finalità di efficienza amministrativa (cap. 7, § 4.1); il decentramento politico, invece, consiste nel riconoscimento di poteri autonomi ad enti esponenziali di specifici gruppi sociali riferiti ad un particolare territorio. Con la conseguenza che in siffatta ipotesi l'ente concorre a determinare gli interessi politici da soddisfare.

La dottrina ha elaborato una casistica delle principali varianti di autonomie politiche.

La confederazione

Poiché ci occupiamo in questa sede dell'articolazione interna degli ordinamenti statuali, non viene in rilievo **la confederazione**, la quale costituisce una particolare unione tra Stati che mantengono la propria sovranità ed indipendenza e si muovono, pertanto, nell'ambito del diritto internazionale. Nella confederazione, insomma, le relazioni tra entità politiche non danno luogo ad uno Stato vero e proprio.

Per lo stesso motivo non si ritiene essere questa la sede per l'esame della natura giuridica dell'Unione europea (ed altre "associazioni di Stati"), la quale presenta tali peculiarità, da richiedere una specifica trattazione (cap. 1, § 8).

All'interno delle forme di Stato, invece, si deve innanzitutto distinguere tra Stati unitari e accentrati e Stati composti.

Lo Stato accentrato

Lo **Stato accentrato** è caratterizzato, nella sua forma pura, dall'essere del tutto privo di decentramento politico-istituzionale.

L'intero ordinamento, cioè, dipende da un unico centro di direzione e governo. Quand'anche ci siano delle strutture di articolazione istituzionale, esse hanno carattere amministrativo (seguendo ed applicando gli orientamenti del centro), ma non esprimono un indirizzo politico locale.

Lo Stato composto

Lo **Stato composto** (o decentrato), invece, si basa sul pluralismo dei centri di potere politico, regolati dall'ordinamento giuridico complessivo e legittimati dalle differenti comunità di riferimento, riconducibili a circoscrizioni territoriali nelle quali il territorio dello Stato è ripartito. In tali sistemi, dal punto di vista politico-territoriale, lo Stato (inteso come Istituzione e come Comunità statuale) è la risultante di una serie di stratificazioni ordinamentali. Una è quella costituita dallo Stato-persona (o comunque dall'insieme di apparati governanti centrali), comprensivo anche delle sue eventuali ramificazioni periferiche. Quest'ultimo esercita – per quanto di competenza – la propria potestà sull'intero territorio. Gli altri livelli istituzionali sono invece di tipo parziale, in quanto insistono su zone territorialmente circoscritte e su di esse si valgono delle rispettive attribuzioni (si pensi agli Stati membri delle Federazioni o alle Regioni, alle *Comunidades Autónomas* o ai *Départements*, ai Comuni o alle *Provincias*, ecc.).

Sovranità e autonomia

Si è a lungo discusso se tra Stato accentrato e Stato composto sussista una differenza radicale, ravvisabile in un modo diverso di atteggiarsi della sovranità. Per una tesi, peraltro minoritaria, essa sarebbe unitaria nel primo caso e (variamente) ripartita tra i centri di potere, nel secondo. In senso contrario è, tuttavia, agevole osservare che la sovranità è concettualmente incompatibile con l'idea della propria suddivisione (cap. 1, § 6). Basti pensare all'attributo dell'originarietà che la caratterizza e che, per definizione, non può essere assegnato a due ordinamenti tra loro integrati (e, dunque, l'uno derivato e l'altro originario). Sicché, l'unitarietà dell'ordinamento è un attributo da riconoscere anche allo Stato composto, mentre è a livello di distribuzione dei centri di potere politico (e relative competenze e autonomie, non "sovranità") che si evidenzia la differenza tipologica tra le due forme.

Box di approfondimento

Tipi di Stato composto

Storicamente lo Stato unitario centralizzato trova il proprio archetipo nelle monarchie nazionali e, in particolare, in quella francese, nell'ambito della quale viene creata, con la Costituzione del 1791, la formula dell'unità ed indivisibilità dello Stato (D'ATENA).

Lo Stato composto invece, attesa la pluralità di combinazioni istituzionali nel quale si può manifestare, si sviluppa attraverso differenti contesti storici. La prima e più rilevante manifestazione è quella consacrata nella **Costituzione americana firmata a Filadelfia nel 1787**, la cui forma istituzionale esprime l'evoluzione della breve esperienza confederale realizzatasi tra il 1777 ed il 1787, sotto la vigenza degli

Articoli di confederazione ed unione perpetua (un accordo concluso tra le ex Colonie, per regolare alcune politiche comuni). La novità introdotta dalla Costituzione di Filadelfia, rispetto alla precedente organizzazione di tipo internazionalistico, fu appunto quella di realizzare l'unificazione di alcuni Stati (le ex Colonie) in uno Stato che tutte le comprendesse, senza dissolverne, per certi versi, la relativa "statualità".
Al modello dello Stato di Stati o **Stato federale** è arriso un grande successo anche in Europa. Esso, infatti, ha rappresentato la migliore soluzione per favorire processi di aggregazione in contesti di pluralismo politico, culturale, socio-economico, etnico-religioso o linguistico. E così, la strada di edificazione a tappe (prima una fase confederale, poi una fase di federalizzazione vera e propria) è stata seguita anche da altri ordinamenti. Si pensi alla Svizzera, nella quale la Confederazione si costituì nel 1815 e la Federazione nel 1848, o alla Germania, in cui alla Confederazione (*Deutscher Bund* del 1815) succedette dapprima la Federazione del Nord (*Norddeutscher Bund* del 1867) e successivamente (nel 1871) il *Reich*, che mantenne l'organizzazione federale.
Il modello federale, almeno sul piano storico, si è, dunque, sviluppato in situazioni caratterizzate da processi di tipo aggregativo (D'ATENA). La federazione nasce, cioè, proprio dall'iniziativa volontaria delle entità statuali preesistenti. Solo più recentemente si riscontrano anche episodi di federalismo per disaggregazione (si pensi al Belgio o alla Federazione Russa).
Lo Stato regionale, invece, trova la propria origine in Spagna, con la **Costituzione repubblicana del 1931**, volta a realizzare un obiettivo diverso da quello perseguito con l'aggregazione di Stati sovrani nell'ordinamento federale. Nella esperienza iberica, infatti, il processo di unificazione nazionale era già stato realizzato da alcuni secoli ed il problema politico-istituzionale cui la Costituzione intendeva dare risposta era di assicurare una cornice legale alle pretese di forte autonomia avanzate, in particolare, da alcune comunità presenti nel territorio (si pensi, soprattutto, al Paese Basco, alla Catalogna o alla Galizia). Si trattava, quindi, di un'esigenza sentita in modo del tutto differenziato tra territorio e territorio. La soluzione escogitata consistette nella creazione di **Regioni** (*Comunidades Autónomas*) ad autonomia differenziata le une rispetto alle altre, la cui stessa istituzione veniva affidata alla volontaria (ed eventuale) iniziativa delle popolazioni interessate. Questo processo di autoidentificazione "dal basso" (D'ATENA) e di decentramento asimmetrico avrebbe garantito una straordinaria vitalità alle istituzioni regionali. Esse, infatti, dopo la lunga parentesi franchista, vennero reintrodotte dalla Costituzione spagnola del 1978.
A tale modello regionale che, per ragioni storiche, si dovrebbe definire puro, si sono poi affiancate altre versioni, sorte in contesti diversi. Una di queste è proprio quella **italiana**, la quale ha mescolato alcuni aspetti del regionalismo spagnolo (ad es. attraverso l'introduzione di cinque Regioni differenziate) con altri propri del federalismo (ad es. mediante una definizione tendenzialmente paritaria delle attribuzioni delle altre Regioni).

Analogie e differenze tra federalismo e regionalismo

Tra le forme di Stato a base territoriale decentrata, occorre distinguere regionalismo e federalismo, verificando se esistano tra le due differenze qualitative o meramente quantitative tanto rispetto agli Stati accentrati, quanto reciprocamente (D'ATENA, LUCIANI).

Anche sulla base delle autoqualificazioni da parte dei singoli ordinamenti, i tratti in comune vengono identificati nel fatto che, entrambi i sistemi, prevedono degli enti territoriali sub-statali intermedi tra Stato ed altri enti locali; che tali enti godono di uno *status* giuridico che li garantisce anche nei confronti di atti di disposizione da parte del legislatore statale (e sono, pertanto, oggetto di disciplina da parte di una Costituzione rigida); che, infine, la loro autonomia politica abbraccia anche la funzione cardine nella vita degli enti politici: la funzione legislativa.

La statualità

Quanto alle differenze rileva, come accennato, la provenienza (almeno nell'archetipo storico) da precedenti Stati sovrani. Essa comporta che tali enti, una volta "fusi" nella federazione, mantengano forti tracce, non solo nominalistiche, della "**statualità**". Tali Stati, infatti, sono titolari di un'**autonomia costituzionale** e non meramente statutaria: disciplinano, cioè, anche le libertà e i diritti dei singoli e non solo l'organizzazione dell'ente. Inoltre, essi esercitano, come accade negli Stati "sovrani", tutte le funzioni tipiche di tali soggetti (legislativa, esecutiva e anche **giurisdizionale**).

Tracce di tale statualità, si riscontrano anche nella tecnica di distribuzione delle competenze tra federazione e Stati membri. Questi ultimi, infatti, sono titolari di una **competenza generale**, mentre alla prima spettano attribuzioni enumerate e dunque contrassegnate, anche sul piano interpretativo sistematico, dal carattere della eccezionalità.

Tutte le menzionate considerazioni rendono plausibile la lettura secondo cui l'elemento caratterizzante la statualità, senza sovranità, riscontrata nell'esperienza degli Stati membri di una federazione, consiste nella completezza ed autosufficienza funzionale di tali enti. Una completezza ed autosufficienza meramente potenziale: gli Stati membri sarebbero cioè virtualmente in grado, in ogni momento, di riespandere la propria capacità di sopravvivenza indipendente, nel caso ipotetico in cui si recidesse il legame con l'ente composto e risorgesse la relativa sovranità.

La Camera federale

La centralità delle entità federate in siffatto tipo di Stato composto spiega anche una seconda caratteristica qualificante. Nella federazione, le entità federate svolgono un ruolo istituzionale decisivo anche nella vita dello Stato centrale. Esse, cioè, sono proiettate all'interno dell'organizzazione centrale e partecipano alle principali funzioni pubbliche ivi esercitate. Sul piano organizzativo spicca, in particolare, la ricorrente previsione, nelle Costituzioni federali, di una **seconda Camera** del Parlamento in funzione di rappresentanza degli enti federati (cap. 6, § 2). Sul piano funzionale, costituisce inoltre un dato costante che gli interventi in grado di incidere sui rapporti tra "centro" e "periferia", in particolare attraverso il **procedimento di revisione della Costitu-**

zione, prevedano una partecipazione determinante e non meramente simbolica degli enti federati.

Lo Stato regionale, viceversa, muovendo dall'esigenza di riconoscere una autonomia politica là dove essa originariamente non c'era, prescinde dall'esigenza di autosufficienza (seppure potenziale) delle entità sub-statali e si limita a riconoscere ad esse, in via derogatoria, alcune attribuzioni e potestà. È questo il motivo per cui nello Stato regionale: l'enumerazione delle competenze presuppone una potestà generale dell'ente centrale; non è riconosciuta un'autonomia costituzionale alle Regioni; raramente ed in misura assai blanda le funzioni giurisdizionali sono "regionalizzate"; la partecipazione, infine, delle Regioni alla vita dello Stato è assai limitata e per lo più simbolica.

Insomma, mentre nella federazione lo *standard* di raffronto e l'ideale punto di partenza sono costituiti dalla figura di tanti Stati sovrani, che rinunziano a porzioni di potere in favore dell'istituzione di un governo centrale; nello Stato regionale, il raffronto viene operato con lo Stato unitario, cosicché è l'autonomia a presentarsi in termini derogatori.

Sussidiarietà e leale collaborazione

A conferma, infine, della circostanza che sia negli Stati federali che in quelli regionali, la sovranità si ritiene comunque assegnata alla dimensione unitaria dell'ordinamento, sono riscontrabili disposizioni rivolte ad assicurare il mantenimento dell'unità dell'ordinamento, attraverso la previsione del principio di lealtà federale (o di leale collaborazione tra gli enti) e delle c.d. **clausole di omogeneità**. Queste ultime sono finalizzate ad assicurare il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale da parte di tutti gli enti territoriali (cfr., ad es., l'art. 28 Cost. ted.). E connessa con la previsione di tali clausole è anche l'introduzione di dispositivi tesi ad assicurarne il rispetto attraverso l'intervento dello Stato centrale (mediante poteri sostitutivi e poteri di controllo).

Box di approfondimento

Il problema principale del decentramento politico è sempre stato quello della definizione degli ambiti di competenza dei diversi livelli di governo. Lo sviluppo di differenti tecniche per realizzare tale obiettivo ha segnato l'evoluzione sia degli ordinamenti regionali che di quelli federali.

Per comprendere la complessità della problematica basta considerare il fatto che le **norme sulla competenza** degli enti dello Stato composto mirano a distribuire le funzioni tra differenti centri di potere.

Sul piano teoretico, le norme sulla competenza assumono una particolare collocazione nell'ambito delle norme che regolano l'esercizio di funzioni normative (GUZZETTA). Mentre infatti le norme sulla produzione in senso stretto, definiscono dei "procedimenti" o delle "sequenze" di atti o fatti produttivi del diritto, quelle sulla competenza individuano i presupposti sostanziali di esercizio legale del potere. Ora, il rispetto delle

norme sulla produzione *stricto sensu*, proprio perché riferite all'osservanza di una sequenza ordinata di comportamenti, si presta ad un accertamento relativamente agevole. È abbastanza semplice, cioè, constatare se una maggioranza sia stata raggiunta o se gli adempimenti pubblicitari siano stati correttamente effettuati.

Di contro, le norme sulla competenza presentano due significative difficoltà. La prima è che il loro contenuto viene individuato sulla base di stipulazioni convenzionali. Gli "ambiti di competenza" infatti non preesistono *in rerum natura*, ma sono definiti in base a qualificazioni normative. Infatti, le tecniche normalmente utilizzate per determinare tali ambiti consistono nell'identificare materie o porzioni di materia (come nel caso della legislazione concorrente, cfr. cap. 2, § 29). Si tratta, cioè, di classificazioni della realtà (la "pesca", l'"agricoltura", l'"industria", la "cittadinanza") frutto di scelte politiche (e perciò convenzionali) dei singoli ordinamenti, non necessariamente coincidenti con il significato linguistico che le espressioni hanno nel senso comune (basti pensare al fatto che, ad esempio, nell'ordinamento italiano ed in quello europeo, l'"agricoltura" comprende anche l'"allevamento").

In secondo luogo, i possibili "conflitti di competenza" si instaurano tra soggetti titolari di potestà autoritative, che pretendono allo stesso modo di interpretare e rappresentare un "interesse pubblico". Tutti i centri di potere, cioè, sono (o si ritengono) egualmente legittimati dal fondamento pubblico delle proprie attribuzioni a rivendicare la difesa di esse. A differenza, dunque, che per le norme che regolano i rapporti tra sottoposti e autorità, per le quali il criterio della prevalenza dell'interesse generale finisce per essere risolutivo nel caso di incertezze interpretative altrimenti irresolubili, il conflitto di competenza esprime una specie di "tensione interna" allo stesso "interesse pubblico" (GUZZETTA).

Federalismo duale e cooperativo

Storicamente il primo modello di ripartizione delle attribuzioni è quello del c.d. **federalismo o regionalismo duale**.

Esso si fondava sulla idea che gli ambiti di competenza potessero venir definiti una volta per tutte ed in modo netto. Lo Stato composto, in questa prospettiva, avrebbe rappresentato un perfetto insieme di nuclei ordinamentali rigidamente separati e non reciprocamente interferenti.

Tali clausole si rilevarono, però, insufficienti, sia per la frequente sovrapposizione tra le fattispecie materiali evocate dalle norme sulla competenza (si pensi ad agricoltura e commercio, edilizia e tutela dell'ambiente, ecc.), sia per l'interpretazione di taluni titoli competenziali. Basti pensare, sotto quest'ultimo profilo, alla *Interstate Commerce Clause* di cui all'art. I, sezione VIII, par. 3 della Costituzione americana, alla competenza concorrente in tema di diritto dell'economia di cui all'art. 74, n. 11 del *Grundgesetz* o, per venire all'Italia, alla materia della "tutela della concorrenza", recentemente reinterpretata dalla nostra Corte costituzionale in un'accezione "dinamica", comprensiva di "tutti gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese" (Corte cost. sent. n. 14/2004 e, conformemente, sentt. nn. 107 e 175/2005) (cap. 2, § 29.2).

Le clausole di flessibilità

A ciò si aggiunga che in molte Costituzioni sono previste **clausole di flessibilità**, solitamente utilizzate per attrarre competenze verso i livelli di governo superiori. Nel primo senso ha operato senz'altro, per fare un esempio, la *Necessary and Proper Clause* americana (art. I, sez. VIII, Cost. statunitense e, per la giurisprudenza, la decisione della Corte suprema, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 *Weheat*) 316, 1819) e, più in generale, la dottrina degli *implied powers* così come diffusasi

in altri ordinamenti federali sotto svariate forme (per l'ordinamento tedesco, cfr. ad esempio, l'art. 70 Cost. e la dottrina della *Kompetenz kraft Sachzusammenhangs, kraft Natur der Sache* o della *Annexkompetenz*).
In un siffatto contesto, le Corti costituzionali (e, ancor prima, la Corte suprema americana) hanno assunto un ruolo di arbitraggio nell'articolazione delle competenze.
Al declino del modello del federalismo (e regionalismo) duale è corrisposto lo sviluppo del c.d. **federalismo (e regionalismo) cooperativo**. Esso si basa sul presupposto che le competenze vadano garantite non solo con norme sugli ambiti di competenza, ma (per compensare i limiti di tale criterio) anche mediante lo sviluppo di dispositivi di tipo organizzativo o procedurale volti a favorire la partecipazione e la collaborazione tra i livelli di governo interessati. Le Costituzioni hanno, pertanto, previsto organi e procedimenti volti a propiziare tale interazione. Istituti che la dottrina (WECHSLER) e la Corte suprema americana (*Garcia vs. San Antonio Metropolitan Transit Authority* 469 US 528, 1985) hanno chiamato le "*political safeguards of federalism*".
Si tratta di dispositivi organizzativi che garantiscono la proiezione istituzionale degli enti federati e degli interessi delle rispettive comunità all'interno dei processi decisionali nazionali. Si pensi, per citare solo gli esempi più rilevanti, alle seconde Camere federali o agli organi collegiali di cooperazione (come, in Italia, la Conferenza Stato-Regioni e Stato-autonomie locali) (cap. 10, § 18.2). Il principio della collaborazione ha, inoltre, favorito politiche perequative e riduttive dei differenziali di sviluppo dei diversi enti territoriali.
Come reazione a tale tendenza, si è, però, assistito in alcuni ordinamenti all'affermarsi di un **federalismo di tipo competitivo**, il quale cerca di contenere la spinta cooperativa per favorire una concorrenza tra enti alla realizzazione della maggiore efficienza funzionale, con un maggior rispetto dell'autonomia e delle differenze politiche.

7.1. La Repubblica italiana e la sua articolazione territoriale

Quello italiano è uno Stato composto. La conclusione si deduce agevolmente già dai primi articoli della Costituzione.

Innanzitutto essa, all'articolo 1, riprendendo la formulazione contenuta nell'art. 6 del decreto legislativo presidenziale n. 1/1946, riserva la qualifica di Repubblica italiana allo Stato-Istituzione, pur riconoscendo, subito dopo (all'**art. 5**), che la Repubblica "una e indivisibile" riconosce e promuove le autonomie locali e attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adeguando i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Unità e decentramento nella Costituzione italiana

La norma contempera, dunque, il principio di decentramento con quello di unità ed indivisibilità della Repubblica. Quest'ultimo, peraltro, sul piano politico-territoriale, esclude che chiunque (anche il legislatore costituzionale) (cap. 2, § 5.3) possa procedere ad alienazioni, cessioni o secessioni di parte del territorio o della comunità statale, mentre sul piano socio-economico e cultu-

rale circoscrive, in combinazione con il **principio di solidarietà** di cui all'art. 3, comma 2, Cost., le possibilità di sviluppo eccessivamente differenziato tra le varie parti della Repubblica.

È, del resto, per tale motivo che la Costituzione ha previsto una disciplina unitaria per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*) o norme per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici e sociali, richiedendo allo Stato la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 119, comma 5, Cost.). E nella stessa prospettiva, la Costituzione ha, altresì, previsto la titolarità in capo allo Stato di poteri sostitutivi e di controllo sugli enti territoriali a garanzia dell'unità della Repubblica (cap. 2, § 11). L'autonomia politica degli enti territoriali si inserisce, nel nostro ordinamento, all'interno di un più generale principio di decentramento, inteso *lato sensu*, che opera innanzitutto con riguardo all'organizzazione dello stesso Stato. In base ad esso, l'art. 5 impone forme di decentramento amministrativo verso gli organi periferici dello Stato-persona e degli enti pubblici nazionali e di decentramento politico verso gli enti pubblici territoriali.

Il decentramento opera anche in senso verticale, nei confronti degli enti territoriali. A questo proposito il principio di orientamento è quello di **sussidiarietà** sancito esplicitamente dall'art. 118 Cost., ma implicitamente ricavabile già dagli artt. 5 e 97 Cost. (cfr. Corte cost., sent. n. 303/2003). Esso si fonda sull'assunto che l'intervento pubblico spetti al livello di governo più vicino ai cittadini, purché funzionalmente adeguato.

Il decentramento, poi, si declina anche in senso orizzontale nei rapporti tra apparati pubblici e società, là dove opera verso i soggetti privati ai quali spetta lo svolgimento di compiti di interesse generale (si pensi alle associazioni di volontariato, alla c.d. impresa sociale, ecc.). Il fondamento costituzionale della relativa disciplina di favore è stato rinvenuto sia nell'art. 2 della Costituzione (e, specificamente, nei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, gravanti su tutti i sottoposti) (GALEOTTI), sia nel novellato art. 118, il cui u.c. attribuisce agli enti territoriali il compito di favorire l'"autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Il sistema di governo politico della società si caratterizza, dunque, per il concorso di una pluralità di soggetti, pubblici (e privati), la cui reciproca interazione è regolata, innanzitutto, dal **principio di leale collaborazione** (o cooperazione). Esso riguar-

da, come si vedrà (cap. 10, § 18) la relazione tra livelli territoriali di governo (cfr. Corte cost., sentt. n. 324/2003 sul federalismo cooperativo e n. 88/2003 in tema di leale collaborazione), ma si estende anche ai rapporti tra organi ed istituzioni dello stesso apparato o ente (c.d. leale collaborazione istituzionale: cfr. Corte cost., sent. n. 231/1975; sent. n. 186/2005).

7.2. L'articolazione territoriale dei poteri tra Unione europea e Stati membri

L'Unione europea, definita dalla dottrina come sistema di governo multilivello (*multilevel governance*), pur non essendo qualificabile come un ordinamento federale, presenta, dal punto di vista dei criteri di distribuzione delle attribuzioni tra livello sopranazionale e Stati membri, varie analogie con l'assetto degli Stati composti.

Le analogie tra l'UE e gli Stati federali

Il discorso vale, anzitutto, per le clausole definitorie delle competenze. La tecnica utilizzata per individuare le competenze dell'Unione europea è di tipo classicamente federale (e regionale), consistendo nell'identificazione di ambiti di intervento secondo la distinzione tra competenze esclusive, competenze concorrenti e competenze parallele. Queste ultime sono assegnate agli Stati, ma con la possibilità per l'Unione di promuovere e sostenere l'azione statale con strumenti di tipo eminentemente finanziario (cfr. ad es. artt. 149 e 165 TFUE). Coerentemente con lo schema federale è accolto, come chiarito, il principio di enumerazione delle attribuzioni sovranazionali (art. 5 TUE).

Ciò non ha impedito, peraltro, di riscontrare l'insufficienza di tali clausole nella definizione dei settori di intervento. Semmai, in senso parzialmente eccentrico rispetto all'esperienza comparata, si può rilevare che tale insufficienza è stata, nel diritto dell'Unione europea, almeno fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ancor più accentuata dalla circostanza che i Trattati dell'Unione europea hanno fatto un uso particolarmente ampio del criterio teleologico di assegnazione delle attribuzioni (TIZZANO, D'ATENA). Con la conseguenza di aver lasciato agli organi europei un margine di intervento più indeterminato e, dunque, sensibilmente più ampio (si pensi, ad es. all'art. 114 TFUE, *ex* art. 95 TCE, che attribuisce agli organi europei la competenza ad adottare le misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno).

Le deroghe al principio di attribuzione

Il principio di attribuzione non ha impedito che anche a livello europeo si affermassero tecniche di estensione delle competenze e clausole di flessibilità. Al primo tipo appartiene l'affermazione di una dottrina dei **poteri impliciti**, la cui esistenza è stata rico-

nosciuta dalla Corte di Giustizia secondo i medesimi criteri affermatesi nella tradizione federale. Si tratta, cioè, del postulato in base al quale se il Trattato affida ad un organo europeo "un compito preciso, si deve ammettere, se non si vuol privare di qualsiasi efficacia detta disposizione, che esso gli attribuisce, per ciò stesso, necessariamente, i poteri indispensabili per svolgere la sua funzione" (CG, sent. 9 luglio 1987, cause nn. 181, 283-285 e 287/1985, *Germania c. Commissione*).

Discorso analogo sembra possa farsi per i dispositivi di applicazione del principio di sussidiarietà, che, al livello europeo, sono definiti dall'art. 5, comma 3, TUE e dal Protocollo sull'applicazione dei principio di proporzionalità e di sussidiarietà che, ai sensi dell'art. 51 TUE, costituisce, al pari di tutti i protocolli ed allegati, parte integrante dei Trattati.

Inedita, invece, per dimensioni e portata, rispetto all'esperienza comparata appare la disposizione di cui all'art. 352 TFUE, la quale consente al Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione da parte del Parlamento europeo, di "adottare le misure appropriate" "necessarie per realizzare uno degli obiettivi di cui ai Trattati, senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri d'azione richiesti a tal fine".

Infine, sono decisamente assai sviluppati nell'ordinamento europeo i congegni di garanzia istituzionale delle entità "federate", cioè degli Stati membri (secondo il modello delle *political safeguards of federalism*). Tali congegni hanno il proprio fulcro nella competenza generale dell'organo intergovernativo (il Consiglio) in ogni processo decisionale attraverso il quale vengono esercitate le attribuzioni dell'Unione europea così come nel mantenimento in capo agli Stati della *Kompetenz-Kompetenz* attraverso il monopolio della modifica dei Trattati.

Le analogie sommariamente descritte, anche perché largamente note, non debbono comunque far velo rispetto ad alcune peculiarità del sistema europeo rilevanti anche sul riparto delle competenze.

Anzitutto, vi è la relativa disponibilità delle norme sulle competenze in capo agli Stati attraverso le procedure di revisione dei Trattati.

Una seconda peculiarità consiste nel ruolo di controllo svolto dall'organo giurisdizionale sull'osservanza delle norme sulla competenza. A questo proposito si deve rilevare che la giustiziabilità delle violazioni di competenze appare rafforzata da due dispositivi, idonei ad operare anche congiuntamente. Il primo è quello che richiede obbligatoriamente una motivazione adeguata degli atti normativi europei. Circostanza che obbliga, per così dire, il legislatore europeo ad argomentare le ragioni del proprio intervento indicando la c.d. base legale (cioè, le norme di competenza), espo-

nendosi ad uno scrutinio più penetrante da parte degli organi giurisdizionali. Il secondo dispositivo è quello che prevede una seppur blanda procedimentalizzazione dell'applicazione del criterio della sussidiarietà. Ciò consente alla Corte europea di effettuare un controllo delle competenze esercitate dall'Unione in base a tale principio, non solo sindacando l'esistenza dei presupposti sostanziali, ma anche il rispetto dei procedimenti prescritti.

Va, infine, ricordato che anche l'Unione europea in corrispondenza delle disposizioni dei Trattati sulle clausole di omogeneità (cfr. 2 TUE) prevede procedimenti volti ad assicurarne il rispetto. In particolare, l'art. 7 TUE dispone che, su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, il Consiglio, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previo parere conforme del Parlamento europeo ed ascoltato lo Stato interessato, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'art. 2, e rivolgergli le appropriate raccomandazioni.

Qualora il Consiglio constati una siffatta violazione può sospendere alcuni poteri dello Stato membro, compreso quello di voto del rappresentante in seno al Consiglio. Misure che sono comunque suscettibili di modificazione e di revoca.

8. Le forme di governo

Lo studio delle **forme di governo** riguarda l'organizzazione e la disciplina della **funzione di governo**. Il riferimento non è in questo caso a quel particolare omonimo organo titolare del potere esecutivo (il Governo con la "maiuscola"), ma piuttosto a ciò che si è chiamato lo **Stato-governo** (cap. 1, § 6.1), l'insieme cioè degli apparati che esercitano funzioni autoritative. In particolare, poi, la funzione di governo è principalmente determinata da quegli organi governanti, collocati al vertice del sistema, cui spetta la direzione politica dello Stato o, come altrimenti si dice, la determinazione dell'**indirizzo politico di governo**. Con tali espressioni si allude alla circostanza che le scelte pubbliche non vanno riguardate solo come una sommatoria di atti singoli e di equivalente portata, ma anche, in prospettiva unitaria, come l'orientamento di fondo impresso alla vita dello Stato in un determinato momento storico-politico.

L'indirizzo politico

La nozione di indirizzo politico ha un carattere composito in quanto non si riferisce solamente all'insieme di atti giuridici in cui si realizza tipicamente l'attività di direzione, ma comprende anche le manifestazioni di volontà politica, che, pur prive di efficacia formale, qualificano e condizionano i comportamenti dei

soggetti che partecipano, direttamente o indirettamente, all'esercizio della funzione richiamata.

In altri termini, lo studio delle forme di governo riguarda soprattutto il modo in cui viene effettuata e messa in atto la determinazione degli obiettivi pubblici, la selezione delle domande e degli interessi che provengono dalla società e la scelta delle priorità politiche.

Anche per questo motivo, la funzione di indirizzo politico dello Stato non si esaurisce nell'attività legislativa (in particolare del Parlamento), secondo quanto potrebbe sembrare considerando l'importanza della normazione negli ordinamenti imperniati sul modello dello Stato di diritto e del principio di legalità. Anzi, nei sistemi contemporanei, le scelte politiche fondamentali, quand'anche destinate a tradursi in soluzioni normative, sono frutto di un'elaborazione facente capo (anche) agli organi del potere esecutivo. Il motivo di ciò sta sia nella disponibilità, che questi ultimi hanno, di informazioni e competenze tecniche determinate dalla capillarità organizzativa della pubblica amministrazione (al cui vertice è, appunto, collocato il Governo), sia nella peculiare funzione ad essi spettante di orientare le attività amministrative attraverso cui vengono concretizzate le scelte legislative. Nel dirigere l'amministrazione e nel determinare le modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa, insomma, il Governo svolge una funzione non meramente esecutiva. Esso interviene, dunque, tanto nell'elaborazione, quanto nell'attuazione delle scelte politiche, ed ancora nell'adattamento di esse alle nuove esigenze emerse durante l'attività svolta. Questa "circolarità" (soprattutto tra Legislativo ed Esecutivo) dei processi di definizione dell'indirizzo politico vede, specialmente oggi, sempre di più negli Esecutivi il proprio nucleo propulsore (cap. 6, § 2).

La circolarità dei processi di decisione

A ciò è da aggiungere che, proprio per queste ragioni, è attribuito al Governo negli ordinamenti contemporanei un ruolo sempre più rilevante ed autonomo anche nell'adozione di scelte normative, non solo di mera attuazione o esecuzione della legge (attraverso l'esercizio della funzione regolamentare), ma anche di carattere primario, in termini più o meno intensamente condizionati dalla volontà parlamentare (ad es. mediante l'adozione di decreti legislativi, cfr. cap. 2, § 8).

In tutti gli ordinamenti contemporanei, dunque, la **direzione politica attiva** dello Stato è frutto di un'interazione politica più o meno istituzionalizzata (o giuridicamente formalizzata) tra Parlamento e Governo e, qualora partecipi attivamente alla funzione di indirizzo politico, Presidente della Repubblica.

I partiti

Un ruolo fondamentale è altresì svolto dai **partiti politici**. Spetta principalmente a tali particolari forme associative di cit-

tadini la selezione degli interessi sociali da soddisfare (cfr. cap. 13, § 25.3). Cosicché, anche attraverso i partiti si può realizzare un raccordo tra le menzionate istituzioni pubbliche.

Oltre alle norme costituzionali, alle consuetudini e all'assetto del sistema dei partiti, anche altri fattori incidono sul funzionamento della forma di governo.

Gli ordinamenti statali decentrati

I più importanti riguardano l'influsso sul Governo centrale delle **entità sub-statali** negli ordinamenti federali, la presenza di Costituzioni rigide (anche giurisdizionalmente garantite) e la previsione di istituti di democrazia diretta.

Sotto il primo profilo, si deve ricordare che caratteristica dei sistemi federali è la previsione di dispositivi che consentono agli enti territoriali maggiori (gli Stati membri) di godere di una rappresentanza istituzionale nell'organizzazione centrale. Tale obiettivo viene realizzato nei modi più diversi a seconda degli ordinamenti, anche se tra le costanti organizzative si può, ad esempio, ricordare il ruolo della c.d. **seconda Camera federale**, la quale è composta in modo da rispecchiare gli interessi degli Stati membri della Federazione (cfr. cap. 3, § 7).

La rigidità della Costituzione

L'indirizzo politico della maggioranza è, poi, condizionato dai vincoli costituzionali, negli ordinamenti a **Costituzione rigida**, con o senza controllo di costituzionalità. In quest'ultima eventualità, l'esistenza di una Corte (o Tribunale) costituzionale rappresenta un fattore di assoluta rilevanza.

La democrazia diretta

Allo stesso modo, le previsioni costituzionali di organi di autogoverno della magistratura (come in Italia il Consiglio Superiore della Magistratura) (cap. 9, § 7), di autorità di garanzia e di strumenti di democrazia diretta (**referendum** propositivi, abrogativi o approvativi) inseriscono ulteriori elementi di articolazione delle modalità di formazione dell'indirizzo politico.

Non vanno dimenticati, infine, una serie di organi, i quali, pur non contribuendo attivamente e formalmente alla definizione dell'indirizzo politico, possono, con le proprie decisioni, influenzarlo (si pensi, in Italia, alla Corte costituzionale, alla Banca d'Italia, alla Corte dei Conti, al Consiglio superiore della magistratura; ovvero, in Europa, alla Corte di Giustizia, alla Banca centrale europea, alla Corte dei conti, ecc.).

8.1. Le classificazioni delle forme di governo

Vi sono vari modi per classificare le forme di governo nelle liberal-democrazie. Uno di questi concerne le forme ed i dispostivi organizzativi attraverso cui le istanze provenienti dalla società e, in particolare, le scelte compiute dal corpo elettorale si trasformano in indirizzo politico di governo. Data la natura prevalentemente rappresentativa delle istituzioni governanti, l'attenzione

si concentra soprattutto sulle modalità in cui tali istanze vengono "rappresentate", cioè **tradotte** e **filtrate** dai soggetti (istituzioni, partiti ed altri "attori" politici) coinvolti nello svolgimento dell'attività di direzione dello Stato.

I criteri di classificazione delle forme di governo

A questo scopo si procederà lungo due direttrici: si esaminerà, da un lato, come funziona la catena di legittimazione democratica delle decisioni pubbliche; dall'altro, come il sistema dei partiti si colloca rispetto alle preferenze elettorali.

Sotto il primo profilo, l'alternativa fondamentale è tra i sistemi in cui la legittimazione istituzionale è di tipo **monistico** e quelli in cui è di tipo **dualistico** o pluralistico, a seconda di quanti siano gli organi che godono di legittimazione democratica diretta. Nel primo caso la catena del potere si svolge attraverso un solo canale che va dalla scelta popolare fino all'investitura dei differenti organi dell'indirizzo politico, attraverso un sistema "modulare" di attribuzione dei poteri: ad es., il popolo sceglie l'organo rappresentativo e questo attribuisce il necessario sostegno politico al Governo. Gli altri sistemi, invece, prevedono differenti e parallele catene di legittimazione delle istituzioni, con conseguente distinzione nella distribuzione dei rispettivi poteri tra di esse, pur in presenza di congegni volti a condizionarne reciprocamente l'esercizio o di pratiche di compartecipazione.

Passando al ruolo svolto dai partiti, la distinzione fondamentale è tra **democrazie senza mediazione** e **democrazie con mediazione** (o "mediatizzazione", se si preferisce il francesismo derivante dalla terminologia di DUVERGER). Nel primo caso la scelta popolare ha l'effetto non solo di determinare il peso parlamentare di ciascun partito, ma anche quello di selezionare una precisa maggioranza politica (ed una politica di governo) per l'intera legislatura. In questa prospettiva, fondamentali variazioni dell'indirizzo politico (e della relativa maggioranza) dovrebbero di regola determinare lo scioglimento delle Camere e una nuova pronunzia elettorale.

Nelle democrazie con mediazione, invece, le maggioranze politiche si formano abitualmente in Parlamento dopo le elezioni. I partiti godono, in tal caso, di un maggiore margine di movimento nell'interpretare il mandato ricevuto dagli elettori.

Le ragioni per le quali un sistema si evolve nell'una o nell'altra direzione sono legate ad una serie di cause. Nel modo di strutturarsi del sistema dei partiti possono assumere una grande importanza, tra l'altro, le leggi elettorali, il numero dei partiti, la loro disciplina giuridica (a cominciare dalle norme sul finanziamento), la cultura politica, la conflittualità sociale o ideologica presente nel Paese, ecc. In linea di massima, quanto più il sistema dei partiti sarà frammentato, tanto più probabile sarà l'eventualità che l'indirizzo politico possa venir definito solo in

sede parlamentare, attraverso il negoziato e l'accordo strategico o opportunistico tra i vari gruppi.

Box di approfondimento

Democrazie consensuali e democrazie maggioritarie

Le diverse forme di governo si possono, dunque, ordinare in base alla combinazione delle due coordinate predette (monismo/dualismo e democrazia con/senza mediazione). Esse oscilleranno, così, dall'estremo delle c.d. **democrazie consensuali** o consociative (caratterizzate dalla frammentazione delle legittimazioni istituzionali e da una forte mediazione della rappresentanza) a quello delle **democrazie maggioritarie o competitive** (connotate da una maggiore concentrazione dei poteri lungo l'asse maggioranza-Governo e da una competizione capace di eliminare la mediazione nella legittimazione elettorale) (LIJPHART; FABBRINI).

Nelle democrazie che tendono al modello consensuale, si riscontrano solitamente processi decisionali frammentati e le decisioni sono il frutto di negoziati e compromessi tra i vari attori politici e istituzionali (più rari sono invece i casi di "consociazioni stabili", come è spesso accaduto in Austria). Le democrazie orientate verso il modello maggioritario sono, invece, caratterizzate dall'esistenza di un'istituzione, o di una componente politica (come nel caso di un solido raccordo tra maggioranza e Governo), che esercita un ruolo preminente nella definizione dell'indirizzo politico.

Semplificando, le democrazie consensuali accentuano l'elemento della **partecipazione** tra istituzioni e soggetti politici; quelle maggioritarie accentuano l'elemento dell'**efficienza decisionale**.

Non si tratta, dunque, di istituire una gerarchia assiologica tra tali modelli, ma di considerare che, a seconda del contesto politico-istituzionale, alcuni sistemi prediligono (e sono in grado di sostenere, senza crisi di delegittimazione o di rigetto da parte della società e dell'opinione pubblica) una maggiore concentrazione e coerenza del potere decisionale, a partire dalla scelta elettorale fondamentale. Altri sistemi (nei quali prevale il timore per un Governo troppo forte o un'elevata frammentazione e conflittualità sociale) prediligono soluzioni più partecipate, ma anche meno efficienti.

Il tipo di equilibrio realizzato tra partecipazione ed efficienza decisionale costituisce l'essenza della fisionomia di ciascuna forma di governo.

9. Le principali forme di governo: la monarchia costituzionale

La problematica contemporanea delle forme di governo trova la propria origine nelle soluzioni istituzionali affermatesi nell'epoca successiva allo Stato assoluto e nel processo di avvicendamento tra la tradizionale legittimazione delle istituzioni, fondata sul principio monarchico, e quella imperniata sul principio democratico.

Il segno di tale transizione è determinato dal passaggio dalla **monarchia assoluta** alla c.d. **monarchia costituzionale**, avve-

nuto dapprima nel contesto britannico, tra il XVII ed il XVIII secolo, e nel resto d'Europa a seguito degli sconvolgimenti riconducibili alla Rivoluzione francese.

Box di approfondimento

Le due fonti di legittimazione nella monarchia costituzionale

La monarchia costituzionale rappresentò, sul piano organizzativo e funzionale, lo specchio di un dualismo strutturale degli ordinamenti politici, articolati intorno alle due fonti di legittimazione: monarchica e di rappresentanza dei cittadini. L'esistenza di tale dualismo produsse un assetto nel quale alle due fonti del potere corrispondevano circuiti organizzativi distinti, l'esercizio delle cui funzioni risultava, però, variamente condiviso.

Si aveva, così, da un lato il Monarca, con i suoi Ministri (in quanto ad esso spettava il potere di nomina e revoca degli stessi: così, ad. es., l'art. 1 della sez. IV, cap. II, tit. III della Cost. francese del 1791 o l'art. 65 dello Statuto albertino nell'interpretazione originaria). Ad esso spettavano oltre ad alcune specifiche prerogative, i poteri di amministrazione. Dall'altro lato, si collocava il Parlamento, composto da una Camera elettiva, rappresentativa degli interessi popolari (o, meglio, di quella frazione della cittadinanza, identificata in base ad un suffragio ristretto, limitato di fatto alla classe della borghesia, che esercitava un ruolo dominante nella produzione della ricchezza e nello sviluppo socio-economico) e da una Camera "alta", rappresentativa degli interessi tradizionali della nobiltà e dell'alto clero, i cui componenti erano di nomina regia o membri di diritto.

La cifra sintetica di tale equilibrio è rappresentata dal concetto di **sovranità nazionale**, elaborato a ridosso della Rivoluzione francese e volto a risolvere il problema di assicurare un fondamento unitario dello Stato (e della sua sovranità, ritenuta "una e indivisibile"), in un contesto in cui sussistevano due centri di potere (si veda a questo proposito la Costituzione francese del 1791). La sovranità della "Nazione", espressione idealizzata e fittizia della comunità politica statuale, di cui sia il Re che il corpo legislativo erano rappresentanti, costituiva infatti lo stratagemma teorico per realizzare questa sintesi.

Sul piano funzionale, tale equilibrio dualistico era garantito dal principio di legalità, cui tutti gli organi dello Stato (compreso il Re) risultavano sottoposti, e dalla centralità della legge, frutto della compartecipazione dei due circuiti di legittimazione (il Parlamento, titolare del potere deliberativo, ed il Monarca, titolare del potere di sanzione). In quest'ottica, se è ben vero che il Sovrano conservava, soprattutto all'origine della monarchia costituzionale, una posizione centrale e perfino di preminenza (VOLPI), è anche da aggiungere che, attraverso il progressivo ridimensionamento del suo potere e la sottoposizione funzionale – tramite il principio di legalità – dell'amministrazione alla legge, il modello si reggeva su di un equilibrio dialettico tra le due componenti.

Anche per tali ragioni la monarchia costituzionale non poteva essere un modello destinato a durare. In Inghilterra vide il suo declino tra la fine del XVIII e la prima metà del XIX secolo, mentre nel resto d'Europa ebbe il suo maggiore sviluppo nella fase monarchica della Rivoluzione francese e nel periodo della Restaurazione, tramontando nella seconda metà del secolo XIX. La sua più viva eredità si trova – paradossalmente – nella Costituzione americana del 1787, con la quale i *Founding Fathers* (i costituenti americani) cercarono di riprodurre lo spirito del modello dualista, pur in un contesto repubblicano.

10. Il governo parlamentare

La progressiva ed ineluttabile transizione del baricentro politico dal Re al Parlamento e, in esso, alla rappresentanza popolare (corrispondente alla completa democratizzazione dello Stato) è all'origine delle attuali forme di Governo.

La fiducia nella forma di governo parlamentare

Con riferimento a tale sviluppo storico e considerandone la diffusione nell'epoca contemporanea, la prima da esaminare è quella **parlamentare**. Essa è fondata sul principio della responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento, che si manifesta attraverso il c.d. **rapporto di fiducia** tra i due organi.

Box di approfondimento

La forma di governo parlamentare si afferma consuetudinariamente in Inghilterra a seguito di una serie di episodi, tra i quali possono ricordarsi: la progressiva autonomia organizzativa del *Cabinet* (che diventerà il nucleo del Governo); l'emersione della figura del Primo Ministro all'interno dell'organo esecutivo (si ricorda a tal proposito il Ministero Walpole tra il 1721 ed il 1742); la scelta di un Primo Ministro (da parte del Re) con l'assenso della maggioranza del Parlamento (regime affermatosi, inizialmente, nel 1782, con l'accettazione da parte del Sovrano delle dimissioni di Lord North, sgradito alle Camere a causa della gestione delle vicende che condussero all'indipendenza delle Colonie americane), fino alla emarginazione del Monarca rispetto alle vicende del Governo, a seguito della riforma elettorale del 1832 ed alla formazione di maggioranze parlamentari capaci di esprimere autonomamente l'Esecutivo. Infine, nel 1834, la revoca del Primo Ministro, Lord Melbourne, sostenuto dal Parlamento ed il successivo scioglimento si risolsero in una riconferma elettorale della maggioranza, costringendo il Re Guglielmo IV ad accettare la volontà parlamentare.
Seppure in epoca successiva, uno sviluppo analogo si ebbe anche sul resto del continente europeo, dove la parlamentarizzazione della responsabilità governativa fu contrassegnata formalmente da precise norme costituzionali, grazie alle quali è possibile cogliere chiaramente il doppio passaggio dalla esclusiva responsabilità governativa verso il Monarca (come nella Costituzione francese del 1791) alla soluzione di "doppia responsabilità" verso il Re e verso il Parlamento (come nella monarchia orleanista, nella cui Costituzione, all'art. 12, era contenuta l'ambigua formula secondo la quale "i Ministri [del Re] sono responsabili", senza specificare nei confronti di chi), fino all'esito "monista", con il Governo esclusivamente dipendente dalla volontà parlamentare (si pensi alle leggi costituzionali della Terza Repubblica francese del 1875, così come "inveratesi" nella prassi, a seguito del conflitto degli anni 1877-1879, tra il Presidente Mac Mahon ed il Parlamento).

Nella sua forma tipica, la forma di governo parlamentare appare caratterizzata da due elementi. Anzitutto, come accennato, il Governo intrattiene con il Parlamento un **rapporto di fiducia**, nel senso che esso è politicamente responsabile di fronte a quest'ultimo. La sua permanenza in carica è condizionata dall'appoggio, espresso o tacito, dell'organo rappresentativo. Alla distin-

zione di funzioni non corrisponde, dunque, una separazione di legittimazione, nel senso che il Governo promana dalla maggioranza parlamentare e ne è espressione. Il secondo elemento caratteristico della forma di governo parlamentare è costituito dalla presenza di un terzo organo (oltre al Governo e al Parlamento), il **Capo dello Stato**, il quale non è politicamente responsabile di fronte alle Camere dello svolgimento di un indirizzo politico di governo ed esercita un ruolo decisivo nelle fasi in cui il sistema attraversa momenti di crisi. È quanto accade, in molti ordinamenti, in relazione alla competenza presidenziale nella scelta del Capo del Governo, nello scioglimento delle Camere (anche se tale competenza è di fatto sempre più disponibile da parte del Governo in carica), nella soluzione delle crisi ministeriali, nell'individuazione della maggioranza in situazioni di forte conflittualità e di assenza di una chiara investitura popolare.

La forma di Governo parlamentare costituisce, quindi, un modello a legittimazione di tipo monistico, in cui la catena del potere procede unitariamente dal corpo elettorale fino al Governo.

Come si è detto, però, i meccanismi di investitura formale non sono sufficienti a spiegare interamente l'effettivo funzionamento di un sistema, risultando decisivo il ruolo che l'apparato politico-partitico svolge nel suo sviluppo.

A questo proposito assume rilevanza il livello di "mediazione" del sistema partitico. E gli esiti funzionali possono essere i più diversi.

11. I modelli di parlamentarismo: il c.d. modello *Westminster* o premierato

Sulla base dei possibili assetti del sistema politico-partitico sono ipotizzabili due modelli estremi di parlamentarismo, tra i quali si situano esperienze mediane.

Il premierato ed il sistema bipartitico

Ad un estremo troviamo il **c.d. modello *Westminster*** (dal nome della sede del Parlamento inglese) o di **premierato**, realizzatosi a seguito di aggiustamenti convenzionali e consuetudinari nel Regno Unito. Connotato di tale governo parlamentare è, anzitutto, un sistema fondamentalmente **bipartitico** (nel senso che, pur in presenza di altri partiti minori, ve ne sono due che costituiscono il fulcro intorno a cui ruota la competizione politica e tra cui si contende la lotta per il governo), favorito dall'esistenza di una legge elettorale uninominale maggioritaria. Le elezioni avvengono, cioè, in collegi nei quali si assegna un solo seggio parlamentare. Seggio che viene conquistato dal candidato che ha raggiunto la maggioranza relativa dei voti (c.d. *plurality* o *first past the post*).

Si è, così, prodotta una caratteristica sostanzialmente "bina-

ria" della competizione politica. Ciò ha determinato la circostanza che, in quel sistema, la scelta della rappresentanza per la Camera dei Comuni (la Camera bassa del Parlamento) costituisce di per sé anche una scelta della maggioranza di Governo. A ciò è da aggiungere la consuetudine in base alla quale il *leader* del partito vincitore delle elezioni è nominato dal Re Capo del Governo (c.d. *Premier*). La concentrazione nelle sue mani della direzione dell'Esecutivo, della maggioranza parlamentare e del partito rende il sistema estremamente stabile. Ed è per questa ragione che il ruolo del Capo dello Stato risulta particolarmente defilato rispetto all'indirizzo politico. Non è previsto, inoltre, un voto espresso di fiducia iniziale, così come si ritiene spetti sostanzialmente al *Premier* (almeno nelle situazioni ordinarie) decidere lo scioglimento della Camera dei Comuni. Le eccezioni sono, in tale sistema, effettivamente rare. Si tratta dei casi in cui nessun partito ottenga la maggioranza assoluta in Parlamento (situazione di c.d. *Hung Parliament*), cosicché, a parte l'ipotesi di nuovo scioglimento per propiziare la formazione di una maggioranza, vengono formati Governi minoritari.

Box di approfondimento

Fondamentalmente estranea alla cultura politica anglosassone era, invece, fino al 2010, l'idea dei Governi di coalizione. Nelle 28 elezioni generali, dal 1900 ad oggi (2017), ben 22 hanno determinato l'attribuzione di una maggioranza assoluta ad uno dei principali partiti. E in occasione dei quattro casi di Hung Parliament (1919, 1923, 1929, 1974), il primo Governo formatosi successivamente ad esse è stato un Governo di minoranza e non un Governo di coalizione. A seguito delle elezioni del 2010, invece, si è formato un governo di coalizione (tra liberaldemocratici e conservatori, sotto la premiership di David Cameron). La tendenza a formare Governi di minoranza, piuttosto che di coalizione era, almeno fino ai recenti sviluppi, confermata anche per i Gabinetti costituiti nel corso della legislatura. Dopo il 1945, in nessuna ipotesi il Governo era stato di coalizione e, nel caso di mancanza di una maggioranza monopartitica, si era sempre preferita la soluzione del Gabinetto di minoranza sopravvissuto grazie all'appoggio parlamentare, più o meno organico (si pensi all'accordo tra liberali e laburisti, il c.d. Lib-*Lab Pact* tra il marzo 1977 e l'agosto 1978), di altre forze o a causa dell'impossibilità di alternative in Parlamento.

Le ragioni addotte in dottrina per giustificare la preferenza di Governi monopartitici, eventualmente, di minoranza rispetto a quelli di coalizione erano, principalmente, due. Anzitutto, il partito che sostiene il Governo intende accreditarsi presso l'elettorato e provocare nuove elezioni, nella speranza di consolidare la propria posizione (è il caso del Governo Wilson nell'ottobre del 1974 a seguito delle elezioni del febbraio dello stesso anno dopo le quali esso era entrato in carica, o del Governo Challagan nel 1979, successivamente alla conclusione dell'esperienza del *Lib-Lab Pact*). In secondo luogo, è stato osservato che se più partiti condividono le responsabilità ministeriali, essi possono subire una perdita di identità (BUTLER).

Il modello *Westminster*, comunque, offre l'esempio più riuscito di democrazia maggioritaria (ossia, un sistema istituzionale monista e senza mediazione dell'investitura di Governo). La stabilità governativa così realizzata si protrae, generalmente, per l'intera legislatura (**c.d. Governo di legislatura**) ed è solo con le successive elezioni che l'indirizzo politico può essere modificato dagli elettori.

Il Governo come comitato direttivo

In esso il Governo ed il *Premier* costituiscono il "comitato direttivo" della maggioranza (tanto che si parla anche di Governo di Gabinetto o Governo del Primo Ministro).

L'opposizione

Inoltre, lo sviluppo di un assetto politico competitivo, tipico del sistema bipartitico, nel quale cioè gli schieramenti contrapposti concorrono per la conquista della maggioranza e del Governo, ha determinato anche un effetto sulla funzione esercitata dal maggior partito di minoranza sconfitto alle elezioni. Quest'ultima, che costituisce l'opposizione, si qualifica come schieramento alternativo di Governo o come "Governo alternativo in attesa" e svolge la propria attività parlamentare e politica con l'obiettivo di soppiantare alle successive elezioni la maggioranza in carica. Nel Regno Unito l'Opposizione di Sua Maestà rappresenta un'istituzione costituzionale, organizzata sul modello di una vera e propria compagine governativa (il c.d. **Governo ombra**) a capo della quale è il leader del partito sconfitto alle elezioni. Essa gode di un sostegno finanziario pubblico e rappresenta l'interlocutore istituzionale del *Premier* nel dibattito politico, venendo anche consultata nelle occasioni di maggior importanza per la vita del Paese (politica estera, difesa, ecc.).

La seconda Camera

Infine, lo sviluppo in senso monistico del sistema politico ha fatto sì che la seconda Camera del Parlamento (la *House of Lords*), costituita da membri non elettivi (in prevalenza "pari" ereditari e di nomina regia, su proposta del Governo) – e pertanto priva di legittimazione democratica – è stata progressivamente ridimensionata (*Parliament Acts* del 1911 e 1949), cosicché oggi è generalmente ritenuto che la Camera elettiva debba prevalere su di essa in caso di contrasto (BRADLEY, EWING).

11.1. La forma di governo parlamentare a tendenza assembleare

L'instabilità dei Governi assembleari

All'estremo opposto rispetto al modello inglese di governo parlamentare, si collocano quei sistemi parlamentari in cui la competizione politica è fortemente mediata dai partiti. Si tratta di sistemi notevolmente frammentati e pluralistici (**a multipartitismo estremo**) (ELIA), nei quali non esistono rapporti politico-programmatici stabili tra i vari gruppi rappresentati in Parlamento e le alleanze di governo (accordi di coalizione) sono spesso occasionali ed instabili. In tali contesti, il Governo risente delle

frequenti modificazioni dei rapporti interni alle assemblee rappresentative ed è, pertanto, collocato in una posizione di forte dipendenza dal Parlamento.

Nella sua forma più spinta, tale versione del modello parlamentare è costituita dal **Governo parlamentare a tendenza assembleare o di parlamentarismo assoluto** (riscontrabile soprattutto nel passato, come nella Terza Repubblica francese o in Austria, dopo l'adozione della Costituzione del 1920). In tale sistema il Governo costituisce un "Comitato esecutivo" della occasionale maggioranza, mentre il Parlamento esercita un forte controllo non solo sulla legislazione, ma anche sull'amministrazione dei singoli apparati ministeriali. Il rapporto tra Governo e Parlamento (per il quale è forse improprio parlare di relazione fiduciaria), inoltre, non è disciplinato giuridicamente, il che indebolisce ulteriormente il Governo, tanto da essere sufficiente il voto contrario su un qualsiasi provvedimento per metterlo in crisi e determinarne le dimissioni. Infine, lo scioglimento del Parlamento è sostanzialmente, ed a volte formalmente, un autoscioglimento, non potendo né il Governo, né il Presidente della Repubblica esercitare alcuna discrezionalità in merito. La minaccia di scioglimento non può, dunque, essere utilizzata come strumento di pressione sul Parlamento per disciplinare la maggioranza.

I tentativi di razionalizzazione

Il processo di sviluppo della forma di governo parlamentare e, in particolare, la sua c.d. **razionalizzazione** (grazie all'introduzione di disposizioni costituzionali volte a regolare giuridicamente il rapporto di fiducia ed a mettere a riparo il Governo da una eccessiva instabilità), avvenuti tra il primo ed il secondo dopoguerra, hanno determinato un ridimensionamento degli aspetti più estremi del governo a tendenza assembleare. Si possono citare, a tal proposito, le disposizioni sul conferimento e soprattutto sulla revoca della fiducia secondo procedimenti specifici, la previsione volta ad impedire che un singolo voto contrario del Parlamento, privo di significato generale rispetto al rapporto fiduciario, possa di per sé determinare l'obbligo di dimissioni del Governo (cfr. art. 94, comma 4, Cost. it.) e quella tesa ad evitare "imboscate" al Governo sulla fiducia da parte di maggioranze occasionali (si pensi alla previsione per cui la mozione di sfiducia non può essere messa ai voti prima di un certo tempo, in modo da dare la possibilità alla maggioranza parlamentare di riorganizzarsi per il momento della votazione).

Tutto ciò non ha, però, impedito che in alcuni ordinamenti (ad es., nella Francia della Quarta Repubblica o in Italia fino agli anni '90 del secolo scorso) il multipartitismo estremo, rafforzato da sistemi elettorali (di tipo proporzionale) inidonei a stimolare la riduzione della frammentazione politica, continuasse a condizio-

nare il sistema di governo. In tali sistemi, il Parlamento (o meglio i partiti in esso rappresentati) ha mantenuto un ruolo prevalente nella determinazione dell'indirizzo politico (a ciò in Italia ci si riferisce con l'espressione **centralità del Parlamento**). La presenza di maggioranze precarie e la conseguente instabilità governativa ha, così, determinato un assetto in cui l'efficienza decisionale doveva essere sacrificata per favorire accordi consensuali tra le forze politiche ed in cui gruppi anche scarsamente consistenti esercitavano un potere di interdizione nei confronti di quelli più numerosi, utilizzando la minaccia dell'uscita dalla maggioranza e la conseguente crisi di Governo.

Caratteristica di tale versione del governo parlamentare è, altresì, la presenza di molte c.d. **crisi extraparlamentari**. Esse consistono nel fatto che il rapporto di fiducia non si dissolve per un formale voto di sfiducia (il che darebbe vita ad una **crisi parlamentare**), ma per il venir meno dell'accordo di governo (e del sostegno di uno o più partiti della maggioranza) e per le conseguenti dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio.

11.2. Il cancellierato

Il cancellierato, il multipartitismo temperato e la sfiducia costruttiva

Si allontanano decisamente dal modello a tendenza assembleare i sistemi, come quello della Repubblica federale di Germania (ma nella stessa direzione si muove ad esempio la Spagna), caratterizzati dalla presenza di un **multipartitismo temperato**, favorito dall'esistenza nella legge elettorale di una clausola di sbarramento volta ad escludere i partiti al di sotto di una soglia percentuale (ELIA). I vari gruppi rappresentati in Parlamento si alleano in modo stabile (se non prima delle elezioni, almeno durante tutta la legislatura) e si comportano in modo particolarmente disciplinato, così da evitare gli esiti tipici del parlamentarismo assoluto. In tali sistemi, la rappresentanza politica si struttura intorno a due poli contrapposti. Ed anche i meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia appaiono maggiormente efficaci. La Costituzione tedesca prevede, tra l'altro, che il voto di fiducia si esprima mediante elezione del solo cancelliere da parte della Camera Bassa (*Bundestag*) e dunque da parte di un solo ramo del Parlamento. La legge elettorale proporzionale prevede però meccanismi di selezione e riduzione della frammentazione. Inoltre, per revocare la fiducia al Governo è prevista, oltre che la necessità di una maggioranza qualificata, anche la c.d. **sfiducia costruttiva**, in quanto è fatto carico ai presentatori della relativa mozione di proporre un Cancelliere alternativo a quello sfiduciato (art. 67 Cost. ted.).

Malgrado tali meccanismi giuridici, però, la ragione della stabilità del sistema di governo tedesco risiede prevalentemente nelle

convenzioni e consuetudini che regolano le relazioni tra i partiti.

Si pensi alla c.d. *Koalitionstreue* (la lealtà di coalizione, suggellata dal dettagliato *Koalitionsvertrag*, un "accordo" tra i partiti che sostengono il Governo, in cui vengono definiti minuziosamente gli obbiettivi politici da perseguire durante la legislatura). Nell'unico caso, inoltre, di mutamento radicale della maggioranza politica in corso di legislatura (il caso del passaggio da una maggioranza politica socialdemocratico-liberale ad una democratico-cristiana e liberale guidata dal Cancelliere Kohl, nel 1982) le forze politiche subentranti hanno sentito il bisogno di ottenere un'investitura politica da parte del corpo elettorale e sono perciò andate, nel giro di qualche mese, alle elezioni (nella primavera del 1983).

La coesione del sistema politico tedesco ha fatto sì che anche in quel Paese i Governi siano, nella maggior parte dei casi, "di legislatura". Delle uniche cinque alterazioni della formula politica (sfociate in crisi o rimpasti) in corso di legislatura avvenute sino ad oggi, le prime tre, molto risalenti (1955, 1956 e 1960) sono legate al processo di semplificazione e stabilizzazione del sistema partitico, mentre quella del 1966, che ha condotto alla creazione della *Große Koalition* (la grande coalizione) sotto la guida del cancelliere Kiesinger, presenta caratteri di assoluta eccezionalità, dato il contesto storico in cui si è realizzata. Della quinta, quella del 1982, si è già detto, così come si è detto del rapido scioglimento del *Bundestag* (la Camera "politica"), finalizzato a conferire una maggiore legittimazione alla nuova maggioranza.

Box di approfondimento

Ancora difficilmente valutabile in relazione alle tendenze del sistema politico-istituzionale tedesco, è l'attuale formula di governo (dopo il voto del 2013), caratterizzata da una coalizione tra CDU/CSU e SDP, che segue l'esperienza della *Große Koalition* (CDU/CSU e SPD) costituitasi dopo le elezioni del 2005, e a differenza di quella formatasi a seguito delle elezioni del 2009 (CDU/CSU e FDP), in conseguenza della equivalenza dei consensi ottenuti dalle due maggiori forze politiche in competizione. Si tratterà infatti di vedere se la formula di coalizione oggi operante sia espressione di una fase ancora transitoria ovvero indichi che il sistema politico tedesco ha ricominciato a funzionare secondo lo schema del multipartitismo temperato, tendenzialmente bipolare, che ha caratterizzato la storia del secondo dopoguerra.

12. La Repubblica presidenziale

Al pari del regime parlamentare, anche la Repubblica presidenziale trova il proprio archetipo nella monarchia costituzionale e ne rappresenta un'evoluzione. Essa è, anzi, ancor più fedele a quella matrice istituzionale.

Il modello americano

Il modello di riferimento per tale forma di governo è la **Costituzione americana del 1787** tuttora vigente, seppure integrata da una trentina di emendamenti, alcuni dei quali di notevole rilevanza.

L'organizzazione costituzionale del potere politico negli USA non si può comprendere se non si considerano due fondamentali premesse. La prima è che si tratta di uno Stato federale, nel quale, soprattutto all'origine, la creazione di un'autorità centrale fu concepita come un "male necessario" per garantire la sopravvivenza dell'Unione nel contesto economico e politico internazionale. Il modello americano nasce, così, segnato dalla diffidenza verso il Governo federale e dal timore di un eccessivo accentramento in esso del potere. La seconda premessa è che la soluzione istituzionale americana emerge nel contesto del governo dualista tipico della monarchia costituzionale inglese, ma è anche fortemente influenzata dalla temperie culturale generata dalla dottrina classica della separazione dei poteri, così come elaborata dal MONTESQUIEU.

Il risultato delle menzionate circostanze è la Costituzione entrata in vigore nel 1789 dopo la ratifica di 9 delle 13 ex colonie inglesi, divenute Stati indipendenti nel 1776. La forma di governo è spiccatamente dualista. Ciascun circuito di legittimazione fa capo, infatti, a distinti organi o complessi di organi, ciascuno dei quali titolare di una delle funzioni classiche dello Stato: legislativo, esecutivo e giudiziario.

L'elezione diretta del Capo dello Stato e del Governo

Il **potere esecutivo è attribuito** all'organo monocratico costituito dal **Presidente della Repubblica** (eletto mediante un meccanismo di secondo grado, che, per via convenzionale, funziona ormai come una vera e propria elezione diretta), attorno al quale sono costituiti vari uffici amministrativi che da esso dipendono (in particolare l'*Executive Office* e i *Dipartimenti*, al cui vertice sono collocati i Segretari, nominati e revocati dal Presidente). Il Presidente riunisce in sé le funzioni di Capo dello Stato e del Governo.

Il potere legislativo è assegnato invece al Congresso, formato dalla *House of Representatives* (rinnovata biennalmente e composta da membri eletti nei diversi Stati, spettando a ciascuno Stato un numero di seggi proporzionale alla sua popolazione) e dal Senato (di durata sessennale, ma rinnovato per un terzo ogni 2 anni e composto paritariamente da due senatori per ogni Stato). Entrambe le Camere sono elette direttamente (il Senato fino al 1913 era eletto dalle assemblee legislative degli Stati).

I checks and balances

I rapporti tra tali poteri sono rigorosamente regolati dal principio di separazione, essendo escluso sia il rapporto di fiducia (tra Congresso ed Esecutivo) che il potere di scioglimento delle Assemblee da parte del Capo dello Stato. Nello stesso tempo, però, ad evitare che nel proprio ambito ciascun potere possa agire in-

disturbato, sono previsti dei *checks and balances* (freni e contrappesi) i quali consentono ai vari centri istituzionali il reciproco controllo.

In particolare, il Senato condiziona, con il proprio necessario assenso, le nomine dei funzionari federali di spettanza del Presidente e approva la ratifica dei trattati internazionali (non, però, degli accordi esecutivi di diritto internazionale, che il Presidente sottoscrive autonomamente). Il Congresso ha, poi, il potere di *impeachment* del Presidente (l'incriminazione mediante la messa in stato d'accusa da parte della Camera ed il relativo giudizio svolto davanti al Senato – presieduto dal Presidente della Corte Suprema – che può destituire il Capo dello Stato a maggioranza dei due terzi).

Il Presidente, da parte sua, pur non godendo formalmente del potere di iniziativa legislativa (che però può esercitare indirettamente attraverso i membri del Congresso a lui politicamente più vicini), ha il potere di presentare la legge di bilancio e, soprattutto, di opporre (entro dieci giorni) un veto alle leggi votate dal Congresso, superabile solo in alcune circostanze (altrimenti si parla di *pocket veto*, di veto assoluto) e con una riapprovazione a maggioranza dei due terzi.

La conseguenza di tale assetto organizzativo è quella di un sistema in cui le varie istituzioni sono costrette a collaborare reciprocamente, pur rimanendo separati i relativi poteri ("*separated institutions sharing powers*", secondo la formulazione di NEUSTADT). Non esiste un organo costituzionalmente "centrale" nella formulazione dell'indirizzo politico, ma quest'ultimo è il frutto della convergenza di impulsi provenienti dalle distinte catene di legittimazione. Il sistema decisionale è, dunque, frammentario e disperso. Ed in esso si manifestano tendenze negoziali e consensuali tra le istituzioni ed i vari attori che influiscono sul processo decisionale (partiti politici, gruppi di interesse, sindacati). Ciò anche in ragione del fatto che i partiti non riescono a svolgere una funzione di selezione ed unificazione degli interessi, paragonabile a quella che si riscontra nella tradizione parlamentare europea.

Box di approfondimento

L'evoluzione della forma di governo americana

La descritta situazione di pari ordinazione tra le varie istituzioni, spiega come le varie tappe evolutive della forma di governo americana siano state condizionate dalla struttura del sistema politico e partitico, fondato tradizionalmente sullo schema del bipartitismo. In una prima fase, il ruolo rappresentativo dei soggetti politici si è fondato su di una coesione ideologico-programmatica dei gruppi dirigenti, e si è tradotto nella centralità dell'organo legislativo (c.d. "**congressional government**": WIDROW WILSON). Nelle epoche successive i soggetti politici si sono progressivamente trasformati in contenitori elettorali estremamente compositi. Specularmente, in particolare nella fase del c.d.

New Deal (successivo alla drammatica crisi economica del 1929), si è affermato il c.d. **"presidential government"**, nel quale è stato rafforzato il ruolo del Capo dello Stato, quale istanza unificatrice della funzione di governo, in un contesto di forte interventismo nell'economia.
Il processo di trasformazione del sistema partitico ha condotto negli ultimi decenni al c.d. **"divided government"**, contrassegnato dalla frequente presenza nelle istituzioni di due maggioranze di segno politico opposto (l'una presidenziale e l'altra congressuale, o almeno di una delle due Camere). Ed è stata proprio la scarsa coesione ideologica dei partiti, nonché la crescente influenza dei gruppi di interesse sui processi decisionali, a rendere possibile il funzionamento del sistema, malgrado tale accentuata divaricazione rappresentativa, che però si è di recente ridimensionata, in coincidenza con la rielezione di George W. Bush alla Presidenza degli USA nel 2004, prima, e con la elezione (e rielezione) di Barack Obama nel 2008 (e nel 2012), poi. Donald Trump, eletto nel 2016, potrà contare, almeno fino al 2019, su una maggioranza repubblicana in entrambi i rami del Congresso.
In altri sistemi dove è stata adottata tale forma di governo e, in particolare, in diversi Stati latinoamericani, si è, invece, assistito ad una tendenza espansiva dei poteri del Capo dello Stato.

13. Il semipresidenzialismo

Elezione diretta del Capo dello Stato e rapporto di fiducia

La forma di governo semipresidenziale costituisce il tentativo di realizzare una commistione di elementi parlamentari e presidenziali. Essa presenta un **carattere strutturalmente dualistico**, nel senso che sono previste due distinte catene di legittimazione democratica sfocianti, l'una, nell'elezione (a suffragio universale e diretto) del Presidente della Repubblica, cui spettano importanti poteri propri (tra cui quello di nomina del Primo Ministro e di scioglimento delle Camere), l'altra, in quella del Parlamento, che intrattiene un **rapporto di fiducia** con il Governo (DUVERGER). Quest'ultimo costituisce il *trait d'union* tra i due circuiti, nel senso che, insieme al Presidente della Repubblica è al vertice dell'Esecutivo e, allo stesso tempo, necessita dell'appoggio (almeno implicito) del Parlamento.

La separazione tipica del modello presidenziale appare, dunque, notevolmente limitata. I due circuiti si condizionano reciprocamente non solo sul piano funzionale (come in parte avviene negli USA), ma anche su quello organizzativo. Il Parlamento, con la sfiducia, può condizionare la vita del Governo; il Presidente, con il potere di scioglimento, può condizionare la vita del Parlamento.

L'archetipo storico di tale forma di governo viene riconosciuto nella Repubblica di Weimar, nella quale il Presidente della Repubblica (eletto dal popolo), costituiva un "potere di riserva", in grado di esercitare attribuzioni "proprie" nei periodi di crisi del sistema parlamentare (potere di adozione di misure straordinarie

nel caso di minaccia dell'ordine pubblico, potere di sospendere i diritti costituzionali, ecc.). Nell'epoca contemporanea, però, il modello semipresidenziale si è realizzato nella sua forma più nota con la Costituzione francese del 1958 (la Quinta Repubblica), soprattutto a seguito della revisione del 1962 che ha introdotto l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica.

Le caratteristiche salienti del semipresidenzialismo

Caratteristiche salienti di tale sistema, anche alla luce della riforma costituzionale del 2008, sono: *a*) l'attribuzione al Capo dello Stato, il quale presiede il Consiglio dei Ministri, salva delega al Presidente del Consiglio, di poteri propri, da esercitare senza la necessità di controfirma ministeriale (la nomina del Primo Ministro, lo scioglimento delle Camere, il potere di ricorrere al referendum per richiedere l'approvazione delle leggi, il potere di adottare atti straordinari nel caso di grave crisi dell'ordinamento); *b*) la presenza di un Primo Ministro nominato dal Presidente, ma soggetto a responsabilità politica di fronte al Parlamento e dotato di poteri significativi nella direzione della maggioranza parlamentare (il potere di imporre un voto unico su di un intero testo di legge con gli emendamenti proposti dal Governo, c.d. *vote bloqué*; il potere di porre la questione di fiducia sulla votazione di un testo, il quale si intende approvato se non è presentata una mozione di censura entro le 24 ore successive; quello di impegnare la responsabilità del Governo su una dichiarazione di politica generale); *c*) un Parlamento (il quale solo a seguito della riforma del 2008 può in parte determinare il proprio ordine del giorno) caratterizzato da una forte maggioranza, anche grazie ad un sistema elettorale maggioritario a doppio turno, la cui fondamentale attribuzione consiste nel potere di proporre la mozione di censura nei confronti del Governo.

Il bicefalismo dell'Esecutivo

L'esistenza di un **bicefalismo dell'Esecutivo**, ricollegabile a due distinti circuiti di legittimazione, fa sì che la principale peculiarità di tale forma di governo risieda nelle molteplici "virtualità" del suo funzionamento (ELIA). Essa, infatti, opera in modo sensibilmente diverso a seconda delle consuetudini invalse e, soprattutto, della strutturazione del sistema dei partiti e degli esiti elettorali. In particolare, la tendenza sviluppatasi in Francia verso un multipartitismo di tipo bipolare comporta che le elezioni dell'Assemblea assicurino, solitamente, una stabile maggioranza di Governo (il c.d. "fatto maggioritario").

La coabitazione

Occorre, però, distinguere due ipotesi in cui tale evenienza può realizzarsi: quella in cui la maggioranza presidenziale e quella parlamentare siano dello stesso colore politico e quello, opposto, della c.d. **coabitazione**. Nel primo caso l'esito è un governo forte e coeso, in cui il Presidente esercita un ruolo preminente e dirige attraverso il Primo Ministro (che diventa, in sostanza, un suo fiduciario e può da lui essere di fatto revocato) la maggioranza

parlamentare. Nel secondo caso, quello della coabitazione, è, invece, la maggioranza parlamentare, con il proprio *Premier*, a determinare l'indirizzo politico, mentre al Capo dello Stato spetta un ruolo più defilato, sebbene rientrino nelle sue prerogative rilevanti poteri (soprattutto in materia di politica estera e di difesa) attraverso i quali può incidere sull'indirizzo politico.

L'eventualità della coabitazione è, peraltro, meno probabile rispetto al passato, in seguito alla revisione costituzionale del 2000 che ha parificato il mandato del Presidente della Repubblica alla durata della legislatura (cinque anni).

Riassumendo, è data agli elettori l'opportunità di optare per un governo estremamente efficiente e compatto (eleggendo Presidente della Repubblica e maggioranza dello stesso colore politico) oppure di mitigare il potere pubblico attraverso la realizzazione di una separazione degli indirizzi tra Parlamento e Presidenza della Repubblica.

La natura virtualmente plurifunzionale del sistema semipresidenziale si riscontra anche nelle altre esperienze nel frattempo realizzatesi (come, ad es., in Finlandia e in Portogallo o in Austria, in Irlanda ed in Islanda, per i quali ultimi casi addirittura si parla di "semipresidenzialismo apparente"). In queste ultime si è, tuttavia, consuetudinariamente affermata una stabile prevalenza della componente parlamentare, con una corrispondente riduzione dei poteri esercitati dal Presidente della Repubblica, sempre più assimilabile alla figura del Capo dello Stato nei regimi parlamentari.

Box di approfondimento

Il caso della Svizzera

La forma di governo direttoriale risulta attualmente vigente solo in Svizzera. Essa trova il proprio archetipo storico in Francia nella Costituzione dell'anno III della Rivoluzione (1795), detta anche Costituzione del Direttorio, per via del nome dell'organo esecutivo in essa previsto.
Nella Costituzione vigente in Svizzera l'organizzazione dei poteri sembra ispirata ad una logica apparentemente monista. Infatti, è l'Assemblea federale (formata dalla riunione delle due Camere, il Consiglio nazionale ed il Consiglio degli Stati) che elegge singolarmente i membri del Governo (il Consiglio federale). Inoltre, non è previsto un organo monocratico che eserciti il ruolo di Capo dello Stato, ma tale funzione è svolta a turno da uno dei membri del Consiglio federale, tra i quali sono ripartite le responsabilità ministeriali.
Il sistema in realtà non funziona secondo lo schema di "fusione" tra Parlamento e Governo. Sul piano istituzionale, la nomina del Governo, una volta che il Consiglio federale sia stato eletto, non è revocabile mediante strumenti parlamentari, cosicché non esiste un rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo. D'altra parte, né il Governo, né il Capo dello Stato, possono esercitare un potere di scioglimento delle Camere.
La somma dei poteri delle Camere (i quali, formalmente, non si limitano alla funzione legislativa) è compensata, in realtà, dall'attribuzione

al Governo di poteri anche legislativi e dal ruolo centrale che quest'organo è venuto assumendo nel corso del tempo.
Il rendimento di tale forma di governo è condizionato dalla struttura del sistema dei partiti, dalla rilevanza della componente federale e dall'esistenza di dispositivi di democrazia diretta frequentemente utilizzati. Ciò emerge, in particolare, nelle modalità di selezione dell'Esecutivo, le quali si ispirano soprattutto all'esigenza di assicurare in esso la rappresentanza delle varie componenti (non solo politiche, ma anche nazionali, territoriali, religiose) dello Stato. Il multipartitismo estremo (consolidato da un sistema elettorale proporzionale) favorisce così la formazione di Governi di ampia coalizione ed esclude lo sviluppo di una dialettica tra maggioranza e opposizione.
Il risultato è un sistema di tipo "consensuale", in cui il negoziato tra le diverse forze politiche costituisce la modalità principale di determinazione e realizzazione dell'indirizzo politico.

14. Altri elementi che condizionano il funzionamento delle forme di governo

Oltre alle norme costituzionali, alle consuetudini e all'assetto del sistema dei partiti, anche altri fattori incidono sul funzionamento della forma di governo.

Gli ordinamenti statali decentrati

I più importanti riguardano l'influsso sul Governo centrale delle **entità sub-statali** negli ordinamenti federali, la presenza di Costituzioni rigide (anche giurisdizionalmente garantite) e la previsione di istituti di democrazia diretta.

Sotto il primo profilo, si deve ricordare che caratteristica dei sistemi federali è la previsione di dispositivi che consentono agli enti territoriali maggiori (gli Stati membri) di godere di una rappresentanza istituzionale nell'organizzazione centrale. Tale obiettivo viene realizzato nei modi più diversi a seconda degli ordinamenti, anche se tra le costanti organizzative si può, ad esempio, ricordare il ruolo della c.d. **seconda Camera federale**, la quale è composta in modo da rispecchiare gli interessi degli Stati membri della Federazione (cfr. cap. 3, § 7). È, dunque, evidente, anche per questa sola circostanza, che la proiezione istituzionale degli enti territoriali, portatori di propri interessi e riconducibili ad una distinta catena di legittimazione politica, introduce elementi di correzione e alterazione della normale forma di governo, si tratti di un governo parlamentare, presidenziale o direttoriale. La circostanza, ad esempio, che talune leggi (incidenti sugli interessi territoriali) richiedano necessariamente l'approvazione della seconda Camera (come in Germania o in Svizzera) influenza, ovviamente, lo svolgimento dell'indirizzo politico di governo.

La rigidità della Costituzione

L'indirizzo politico della maggioranza è, poi, condizionato dai vincoli costituzionali, negli ordinamenti a **Costituzione rigida**, con o senza controllo di costituzionalità. In quest'ultima even-

tualità, l'esistenza di una Corte (o Tribunale) costituzionale rappresenta un fattore di assoluta rilevanza.

La democrazia diretta

Allo stesso modo, le previsioni costituzionali di organi di autogoverno della magistratura (come in Italia il Consiglio Superiore della Magistratura) (cap. 9, § 7), di autorità di garanzia e di strumenti di democrazia diretta (**referendum** propositivi, abrogativi o approvativi) inseriscono ulteriori elementi di articolazione delle modalità di formazione dell'indirizzo politico.

15. L'evoluzione della forma di governo in Italia

Il rapporto tra il Regno d'Italia e il Regno di Sardegna

L'ordinamento del Regno d'Italia si resse, per quasi un secolo, sulle basi poste nell'epoca precedente e in particolare sullo **Statuto** concesso da Carlo Alberto, Re di Sardegna, il 4 marzo 1848.

Si trattava di un atto privo di indicazioni sulle modalità della propria revisione, così da farne successivamente accreditare l'interpretazione di **Costituzione flessibile**, modificabile cioè mediante l'ordinario procedimento legislativo (ma, *contra*, v. PACE) (cap. 2, § 5.3).

Invero, l'art. 2 qualificava espressamente il sistema di governo come "**monarchico rappresentativo**", alludendo all'esistenza di un doppio circuito di legittimazione; così come le altre norme statutarie sembrano collocare il Re in una posizione di preminenza rispetto agli altri organi.

La natura dello Statuto albertino

La laconicità di alcune disposizioni consentiva, e di fatto consentì, lo **sviluppo in senso parlamentare** e il progressivo riequilibrio nei rapporti tra Sovrano e rappresentanza popolare. In particolare, l'art. 67 prevedeva che "i Ministri sono responsabili. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro". Non veniva precisato il tipo di responsabilità (giuridica o politica) né il soggetto verso cui tale responsabilità valesse (il Re, il Parlamento, entrambi). Così come rimaneva indefinito il valore della "controfirma ministeriale" (interpretabile alternativamente come assunzione di responsabilità politica e proposta o come attestazione di provenienza dal sovrano e impegno ad attuarne la suprema volontà).

Quanto al momento nel quale si può convenzionalmente datare il mutamento della forma di governo, sembra condivisibile l'opinione che già l'avvento di Cavour alla presidenza del Consiglio nel 1852 e l'attuazione del c.d. "Connubio" segnino una manifestazione netta del parlamentarismo. Certo è che alla fine del XIX secolo il processo era da considerarsi ormai irreversibile.

Negli ultimi anni dell'800, sia a livello sociale, sia in ambito politico, emergono e si affermano le aspirazioni dei ceti sociali più popolari, economicamente svantaggiati ed esclusi dalla vita pub-

blica a causa del carattere rigorosamente censitario della rappresentanza. Aspirazioni che trovano nelle elaborazioni degli esponenti del pensiero socialista e cattolico il proprio sostrato ideologico e nello sviluppo di movimenti e associazioni la propria struttura organizzativa. Lo Stato liberale, dopo una prima reazione di tipo conservativo (con i Ministeri Di Rudinì e Pelloux e l'auspicio del Sonnino di una restaurazione della monarchia costituzionale pura, espressa nel celebre scritto *Torniamo allo Statuto*), finì – sotto la guida di Giovanni Giolitti – per adattarsi a queste nuove spinte che sboccarono, oltre che nell'approvazione di varie misure di legislazione sociale, anche nell'introduzione, nel **1912**, del **suffragio universale maschile**.

Si tratta di un evento che trasformerà profondamente il funzionamento delle istituzioni e segnerà un significativo salto di qualità nella vita del sistema politico italiano. Non si trattò, infatti, com'è evidente, di un mero allargamento quantitativo degli aventi diritto al voto. La partecipazione dei ceti popolari alla vita pubblica significò anche la rottura della sostanziale omogeneità culturale e politica della classe dirigente borghese e la prepotente introduzione nell'agenda politica nazionale di rivendicazioni sociali e di istanze egualitarie. Inoltre, venne anche profondamente trasformata la forma dell'organizzazione politica, con la nascita di **partiti di massa**, ideologicamente orientati, che in parte soppiantarono l'organizzazione notabilare tipica del modo di strutturarsi della rappresentanza dell'epoca liberale.

La nascita dei partiti di massa

L'esigenza di privilegiare la partecipazione dei nuovi movimenti collettivi indusse, pertanto, anche ad una modifica del sistema elettorale, con l'abbandono, nel 1919, del collegio uninominale in favore del metodo proporzionale (idoneo a valorizzare, più che le qualità del singolo candidato, l'elemento identitario e collettivo del partito politico).

16. La forma di governo dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana

Dopo l'involuzione autoritaria del Ventennio fascista e la successiva transizione contrassegnata da una grande incertezza politica e da notevoli problemi di ordine costituzionale, l'introduzione della forma repubblicana si deve all'esito del c.d. referendum istituzionale, che si svolse lo stesso giorno delle elezioni per l'Assemblea costituente: **il 2 giugno 1946**.

L'**Assemblea costituente** fu composta di 556 membri, eletti con sistema proporzionale, e presieduta, prima, da Enrico De Nicola e, poi (dopo l'elezione di questi alla carica di Capo provvisorio dello Stato), da Umberto Terracini. Per agevolare il lavoro di redazione

della Carta fu istituita una Commissione per la Costituzione, composta di 75 deputati (presieduta da Meuccio Ruini) incaricata di elaborare e proporre un progetto da sottoporre all'Assemblea. La "Commissione dei Settantacinque" si suddivise poi in tre Sottocommissioni: "Diritti e doveri dei cittadini"; "Ordinamento costituzionale della Repubblica" (a sua volta suddivisa in due sezioni: "Potere esecutivo" e "Potere giudiziario"); "Diritti e doveri economico-sociali". Un comitato ristretto di dieci membri (presieduto da Ambrosini), nell'ambito della II Sottocommissione, fu incaricato di elaborare una proposta per l'ordinamento regionale.

Il referendum istituzionale

La Costituzione della Repubblica italiana fu approvata il 22 dicembre 1947 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948 ed essa prevede **una forma di governo parlamentare.**

La democrazia consensuale

In proposito, va ricordato che, dopo la lunga parentesi autoritaria del periodo fascista, in cui l'istituto parlamentare era stato drasticamente ridimensionato – fino alla sostanziale emarginazione, prima, ed alla formale cessazione, poi – si svilupparono pratiche parlamentari volte a favorire la reciproca collaborazione tra le forze politiche, da un lato per evitare i rischi di "maggioranze di schiacciamento", che troppo da vicino avrebbero rievocato il fantasma dell'autoritarismo appena sconfitto, e, dall'altro, per impedire che nella giovane democrazia italiana potessero svilupparsi conflitti talmente acuti da provocare fenomeni di fuga extraparlamentare ed il sorgere di partiti antisistema (come del resto si riscontrava, negli stessi anni, in altri ordinamenti europei). La conseguenza fu l'instaurarsi di una **democrazia consensuale**, nella quale anche le minoranze venivano variamente coinvolte nelle scelte parlamentari (anche se ad esse – soprattutto al partito comunista – era politicamente precluso l'accesso al Governo: c.d. *conventio ad excludendum*) e potevano esercitare, o minacciare, un potere di blocco decisionale in modo da indurre la maggioranza a ricercarne negozialmente nelle Camere il consenso attraverso forme di scambio politico, contribuendo, in questa maniera, a determinare un'accentuata instabilità governativa. L'apice di questa tendenza fu raggiunta all'inizio degli anni Settanta e suggellata con l'approvazione dei regolamenti parlamentari del 1971, che lasciano ampio margine ad istituti necessariamente collaborativi tra i vari gruppi ed al conseguente potere di interdizione da parte di questi.

Gli anni Novanta

La situazione cambiò ulteriormente con la trasformazione del sistema politico avvenuta all'inizio degli anni '90 del secolo scorso e dovuta, da un lato, alla trasformazione dei modelli di partito ed al superamento delle condizioni di aspra conflittualità ideologica, dall'altra, al diverso strutturarsi della competizione in forza del mutamento della legge elettorale in senso maggioritario. La progressiva bipolarizzazione dello scontro ed il declino dei pericoli di conflittualità extraistituzionale o dello sviluppo di forze anti-

sistema, ha condotto alla transizione dal modello di democrazia consensuale a quello di una tendenziale **democrazia competitiva**, fondata cioè sulla concorrenza per il controllo dell'indirizzo politico di governo tra forze reciprocamente alternative. Ciò ha prodotto conseguenze anche sul piano parlamentare: per un verso, l'attenuazione delle pratiche negoziali e compromissorie tra partiti di schieramenti opposti; per l'altro, il progressivo rafforzamento dei distinti ruoli di maggioranza e opposizione, con effetti anche sulle discipline organizzative e procedimentali interne.

In conclusione, dopo la riforma delle leggi elettorali a seguito dei *referendum* del 1991 e 1993, si è passati da un parlamentarismo di tipo tendenzialmente assembleare e consensuale, ad uno improntato, sempre in via tendenziale, al modello competitivo.

La futura tenuta del modello competitivo è tutta da verificare. La contrapposizione tra schieramenti alternativi è stata "complicata", da una parte, dalla presenza di un partito forte (il Movimento 5 Stelle, tra i primi in termini di consenso percentuale) ma refrattario ad alleanze e, dall'altra, dal frazionarsi di altri partiti.

Inoltre, le vicende legate alle riforme elettorali, dopo le sentenze della Corte costituzione n. 1/2014 e 35/2017 (cfr. cap. 4, § 3) potrebbero condurre ad un sistema essenzialmente proporzionale che, unito al proliferare dei partiti, avrebbe come possibile sbocco il ritorno ad una democrazia consensuale.