

Schema sulla classificazione delle forme di Stato e di governo in chiave diacronica

SOMMARIO: 1. Nozione di forma di Stato e di forma di governo. – 2. Individuo, società, Stato. – 3. Le forme di Stato. – 3.1. Regime patrimoniale. – 3.2. Stato assoluto. – 3.2.1. La forma di governo dello Stato assoluto: la monarchia assoluta. – 3.3. Lo Stato liberale. – 3.4. Forme di governo dello Stato liberale. – 3.4.1. Monarchia costituzionale. – 3.4.2. Forma di governo parlamentare. – 3.4.3. Forma di governo presidenziale. – 3.5. Stato sociale. – 3.6. Forme di governo dello Stato sociale. – 3.6.1. Evoluzione della forma di governo parlamentare. – 3.6.2. Forma di governo semipresidenziale. – 3.6.3. Forma di governo direttoriale.

1. – *Nozioni di forma di Stato e di forma di governo.* – Gli elementi costitutivi dello Stato sono una collettività (il **popolo**) stanziata in un luogo delimitato (il **territorio**) e ordinata in comunità politica, cioè governata da un apparato autoritario che esercita il potere (la **sovranità**). L'insieme di questi elementi, la collettività territoriale (o società civile) e l'apparato governativo, può essere designato con il termine **Stato-comunità** (o Stato-ordinamento). Il secondo di questi due elementi, l'apparato governativo, o autoritario, è costituito, a sua volta da una serie di *organi* che esercitano i diversi poteri attribuiti allo Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario) ed è chiamato **Stato-apparato** (o Stato-soggetto o, ancora, Stato-persona).

Con l'espressione **forma di Stato** si intende il particolare tipo di legame che si instaura tra società civile e apparato autoritario: essa ha, quindi, ad oggetto entrambi gli elementi che costituiscono lo Stato-comunità ed in particolare descrive il rapporto tra lo "spazio" lasciato all'autonomia dei singoli e della società civile da un lato e, dall'altro, lo "spazio" occupato dai poteri autoritativi dell'apparato di governo (Stato-apparato). Al contrario, la **forma di governo** descrive la distribuzione dei poteri riconosciuti allo Stato apparato tra gli organi che lo costituiscono e che esercitano le sue funzioni sovrane (per esempio, negli Stati moderni, il Parlamento, il Governo ed il Capo dello Stato).

È intuitivo che forma di Stato e forma di governo siano nozioni strettamente legate tra loro, nel senso che la seconda è direttamente influenzata dalla prima: a seconda di come sono concepiti i rapporti tra il potere e l'ambito di autonomia dei soggetti (quindi l'estensione dei poteri pubblici, le sue finalità, gli spazi più o meno ampi di autonomia lasciata alla società civile) le soluzioni organizzative (la distribuzione di potere all'interno dello Stato-apparato) saranno diverse.

2. – *Società, individuo, Stato.* – Lo Stato è la forma di vita ordinata che si dà un insieme di soggetti che compongono un gruppo sociale. Lo Stato-comunità, come detto, è composto da un gruppo sociale sottoposto ad un apparato autoritario che esercita il potere. A sua volta il gruppo sociale, la *collettività*, è composta da singoli *individui*. Quindi la forma di Stato può essere definita come il modo che una data società ha di definire le rispettive posizioni di questi tre elementi: l'individuo, la comunità e lo Stato.

La concezione dell'individuo e del suo ruolo all'interno della società (o collettività) è l'elemento di partenza per determinare e spiegare le diversità tra le varie forme di Stato: in effetti, il ruolo dell'individuo all'interno della comunità è il primo passo per definire la società (collettività) e quindi, indirettamente, il rapporto di quest'ultima con lo Stato-apparato.

Le diverse concezioni sociali possono essere ricondotte ad una grande dicotomia: *a)* concezioni organicistiche; *b)* concezioni individualistiche.

a) Nelle concezioni organicistiche è il tutto (la collettività) che precede le sue parti (i singoli individui che la compongono). La società spesso viene paragonata ad un corpo, e gli individui agli organi che compongono questo organismo. Esempio è la famosa metafora di Menenio Agrippa che, ai plebei romani staccatisi dalla *civitas* e rifugiatisi sull'Aventino in polemica con gli aristocratici, accusati di sfruttarli, racconta la parabola del corpo umano in cui lo stomaco solo gode del frutto del lavoro di tutti gli altri organi, le mani, i piedi, la bocca etc. Così, insoddisfatti, gli altri organi del corpo si rivoltano contro lo stomaco: le mani si rifiutano di portare il cibo alla bocca, la bocca di masticare e via discorrendo. Così facendo essi debilitano lo stomaco ma, con esso, anche loro stessi: la morale della favola è che in un organismo gli organi svolgono tutti un ruolo che gli è proprio e non può essere che quello, che essi non possono far male ad un altro di loro senza colpire loro stessi.

In questa visione la società è proprio come un corpo umano (un *organismo* da cui, appunto, organicismo) in cui tutti i componenti sono inseriti in una posizione precisa, che non può essere diversa, e le cui leggi e reciproci rapporti sono stabiliti dalla natura e non certo dalla volontà degli organi che compongono l'organismo stesso (fuor di metafora, gli individui che compongono la collettività).

I postulati di questa teoria possono essere riassunti in questi punti:

1. la **società è anteriore agli individui**, proprio come l'organismo è anteriore al singolo organo (il cuore, il fegato, la mano etc. non esistono al di fuori del corpo e, staccati da esso, muoiono);

2. di conseguenza l'uomo non vive per sé stesso ma per la società ed il fine ultimo non è il benessere dell'individuo ma **quello della collettività**, a cui il primo può ben essere sacrificato;

3. la società, proprio come un corpo, è un'organizzazione differenziata in cui ogni uomo, ceto, classe etc. costituisce un organo particolare con una funzione particolare, che, per il buon funzionamento dell'organismo, non può che essere quella: **il compito di ciascun uomo in società è obbligato ed obbligatorio**;

4. di conseguenza, le leggi che governano la società (l'organismo) non sono disponibili ad alcuna delle parti di essa: la legge che la governa è **legge di natura** (in una versione più religiosa la legge naturale voluta da Dio). Il diritto che governa la società **non è fondato sulla volontà**, non è un diritto "voluto", è un diritto che scaturisce dalla tradizione, che ciascuna nuova generazione eredita da quella precedente. Si tratta quindi di una **concezione storicistica del diritto** (diritto frutto della storia). Tale diritto è **oggettivo, necessario, non voluto ma subito dagli uomini**;

5. l'ordine organicistico è, per definizione, **diseguale**: se ciascun uomo ha un suo ruolo sociale specifico, i suoi diritti e doveri necessariamente varieranno a seconda di quello specifico ruolo.

b) Nelle concezioni individualistiche, invece, è l'individuo che precede la società: l'individuo ha una esistenza precedente ed indipendente dalla collettività. Questa posizione è limpidamente espressa nelle teorie contrattualistiche della filosofia politica seicentesca (Hobbes e, soprattutto, Locke) per cui gli individui, dallo stato di natura in cui vivono separati ed indipendenti l'uno dall'altro, si uniscono a formare, mediante il contratto sociale, quindi un atto di volontà, la società, lo stato civile.

Gli elementi della visione individualistica della società sono:

1. **gli individui precedono la società**, ed anzi la fondano con un proprio atto di volontà: il contratto;

2. la società, istituita dagli individui al fine di godere con maggior sicurezza dei loro beni (vita, proprietà etc.), **serve al benessere dell'individuo** e non il contrario, come nelle teorie organicistiche;

3. l'uomo, originariamente libero nello stato di natura, **lo rimane anche in società**, nel senso che **non esistono ruoli o compiti predeterminati dalla natura** o da altro: è il singolo individuo che li determina e li modifica facendo uso della sua libertà;

4. essendo **fondamento della società gli individui** ed il contratto che essi stipulano, essa si presenta non come un corpo, quindi come qualcosa di naturale, bensì **come un meccanismo**, cioè qualcosa di artificiale, **stabilito dalla volontà degli individui**. Le regole che governano il meccanismo sociale sono determinate dalla volontà degli individui stessi, che le possono cambiare ove non corrispondano più ai loro bisogni: questa è la concezione **volontaristica del diritto**. La società non ha una legge, sono gli uomini che gliela danno;

5. l'ordine individualistico, infine, è un ordine di uomini **eguali**, caratterizzati da eguali diritti ed eguali doveri.

La differenza tra le due concezioni è, punto per punto, assoluta. Chiaramente, la diversa visione della società è gravida di conseguenze sulla concezione dello Stato: la prima e più evidente (nonché quella che più ci interessa) è il ruolo della Costituzione. Ogni società ha una costituzione, una serie di regole che la reggono e ne regolano le strutture di governo: tuttavia, in una visione organicistica, questa costituzione sarà determinata dalla storia e dalla tradizione, non avrà, generalmente, forma scritta, né sarà modificabile a piacere di nessuno. In una visione, invece, individualista la costituzione non potrà che essere **scritta**, cioè voluta e dettata dagli uomini, e quindi anche modificabile.

3. – *Forme di Stato*. A seconda di come vengono concepiti l'individuo e la società, ovviamente, cambierà anche la concezione del ruolo e delle funzioni dell'autorità politica. Vediamo ora come gli elementi richiamati si sono nelle varie epoche storiche combinati a costituire modelli diversi. In senso diacronico, si susseguono i modelli del *regime patrimoniale*; dello *Stato assoluto*; dello *Stato liberale*; e dello *Stato sociale* (o *democratica*, o, ancora, *pluralista*).

3.1 – *Regime patrimoniale*. Si tratta di un ordinamento che non si può a rigore nemmeno considerare statale, poiché manca delle strutture e delle funzioni proprie di uno Stato ed, inoltre, manca una vera distinzione tra ambito privatistico e pubblicistico. Il regime patrimoniale è tipico della società europea alto medioevale: questa è concepita organicamente come un corpo unico in cui è riunita l'intera *res publica christiana*, l'universalità dei credenti in Cristo, a capo della quale vi è una guida spirituale, il papa, ed una temporale, l'Imperatore. Questa *universitas* è composta a sua volta da una serie di corpi minori: a scendere, signorie più o meno vaste (regni, ducati, contee, etc.), comunità o città, all'interno delle città, ceti e corporazioni. Tutte queste strutture sociali sono inserite in un ordine gerarchico predefinito ed immutabile.

Questo complesso sociale si regge su di un ordinamento giuridico di carattere tradizionale, dove il diritto romano e le usanze germaniche si fondono nello *jus comune*: un diritto tradizionale di origine storica e giurisprudenziale (vale a dire che evolve a seconda dell'interpretazione che ne danno i giudici ed i giuristi attraverso la decisione dei casi concreti).

Il sistema politico, in questo contesto, si regge su accordi di tipo privatistico: al livello più alto, l'Imperatore o il Re concedono un feudo (la proprietà su un vasto territorio

e su tutto ciò che è ricompreso nel territorio, anche le persone) ad un vassallo che gli giura fedeltà e si impegna a fornire uomini e denaro in caso di guerra. A livello più basso il locale signore, investito dal Re o dall'Imperatore, assicura la protezione della popolazione dietro prestazioni di diverso tipo (*corvé* lavorative, decime, etc.). Insomma, il sistema medioevale si regge essenzialmente su "contratti" di tipo privatistico, a prestazioni sinallagmatiche (corrispettive), in cui entrambi i contraenti si impegnano ad una prestazione nei confronti dell'altra parte. Connesse alla proprietà del territorio si trasmettono poi alcune funzioni che oggi diremmo pubbliche: per esempio, il feudatario, dal possesso del feudo, ricava anche il potere di amministrare giustizia, quasi fosse una funzione privata.

In questo contesto la funzione essenziale del "potere pubblico" è garantire la sicurezza interna (rivolte) ed esterna (invasioni): è il solo contenuto della prestazione che i feudatari promettono al loro signore (assisterlo in caso di guerra) ed è il contenuto della loro prestazione nei confronti delle popolazioni dei feudi (difenderli). Il regime patrimoniale non conosce quindi vere funzioni pubbliche: non esiste un governo o una amministrazione. Spesso il Re si contorna di una Corte che lo accompagna nei giri del Regno ad amministrare giustizia come giudice supremo (la c.d. Corte itinerante) e quindi svolge essenzialmente funzioni giudiziarie. A rigore, però non si può nemmeno dire che esista un vero e proprio "potere legislativo", poiché non essendo il diritto cosa disponibile all'uomo non è nemmeno concepibile un organo o una persona che possa dettare la legge: se il Re in effetti emette editti, proclami etc., questi sono concepiti non come atti normativi (cioè creazione *ex novo* di norme giuridiche), ma semmai come interpretazioni della legge (naturale o tradizionale o, ancora, divina), quindi più esercizio della funzione giurisdizionale che della funzione legislativa.

3.2. – *Lo Stato assoluto*. Il passaggio dalla forma di Stato patrimoniale alla forma di Stato assoluta è favorita dallo sviluppo della società e dell'economia europea da una forma chiusa, di sussistenza, come quella feudale, a quella aperta e di scambio commerciale. Questo rifiorire della società europea porta con sé lo sviluppo di poteri statali più forti: il Re, appoggiandosi alla maggiore ricchezza prodotta dallo sviluppo economico, può permettersi di creare (embrionali) strutture amministrative che, a loro volta, gli permettono di migliorare il sistema fiscale. Un sistema fiscale più efficiente e capillare permette al Re di attingere a maggiori ricchezze e quindi rinforzare ulteriormente la propria amministrazione (ad es. dotarsi di un esercito permanente). È un circolo virtuoso che si svolge lungo un ampio periodo storico (per lo meno a partire dal 1300 fino al 1600) e su due piani ben distinti, uno all'esterno dello Stato, in rapporto al potere dell'Imperatore e della Chiesa (*sovranità esterna* o indipendenza); e l'altro interno allo Stato, in rapporto ai privilegi di grandi feudatari, città, regioni o gruppi particolari (*sovranità interna*). Il primo processo si caratterizza per l'erosione del (per altro scarso) potere dell'Imperatore e per il progressivo sgretolamento della *res publica christiana*, dal quale sorgeranno i primi Stati nazionali (ad. es. Spagna, Francia, Inghilterra). Il secondo processo, invece, si caratterizza per il progressivo riassorbimento di tutti i corpi sociali intermedi tra Stato e sudditi. Questo secondo processo è molto lento, e non si compirà completamente se non con la Rivoluzione francese: tuttavia, progressivamente i grandi nobili, i feudatari maggiori, perdono potere a favore del Re, le città e le regioni autonome perdono i privilegi, le sette religiose vengono riassorbite (con le buone o, più spesso, con le cattive) perdendo gli antichi privilegi.

Di fronte al sistema medioevale in cui il potere è distribuito e frazionato su molti piani (l'Imperatore, il grande signore feudale, le città libere, i vescovadi, le corporazioni professionali o di mestiere, etc.), si afferma, all'interno dello Stato, il solo potere della Corona. Si incomincia ad affermare, inoltre, un potere legislativo del monarca, che non sostituisce il diritto comune della tradizione, ma vi si affianca, cercando di porre anche un po' di ordine in un *corpus* giuridico che il volgere dei secoli aveva reso enorme ed estremamente confuso (si ricordi l'Azzeccagarbugli del Manzoni). La maggiore forza che ora ha lo Stato fa sì che quest'ultimo possa assumere nuovi compiti, molto più vasti rispetto a quelli del regime patrimoniale: in particolare il potere statale si occupa di interessi pubblici quali il governo dell'economia, attraverso, ad esempio, dazi e balzelli che proteggono l'artigianato manifatturiero nazionale (ad es. il mercantilismo francese dell'inizio del 1700), oppure attraverso la creazione di monopoli (ad es. il controllo sul commercio da e verso l'Inghilterra istituito da Elisabetta I nella prima metà XVI secolo).

Il teorico più eminente dello Stato assoluto (colui che coglie meglio l'evoluzione delle istituzioni europee lungo il '500 e '600) è il giusnaturalista Hobbes, per il quale nell'ipotetico stato di natura gli uomini sono liberi ed eguali, ma in virtù di questa libertà ed eguaglianza sono anche in uno stato di guerra continua di tutti contro tutti (*homo homini lupus*) per la conquista delle risorse necessarie al sostentamento. Per ovviare a questo stato in cui l'unica legge è quella del più forte, l'uomo passa allo stato civile, cioè rinunciando alla propria libertà ed ai propri diritti di natura a favore di un'autorità comune che garantisca la pace (il monarca assoluto), fonda un ordine sociale che, però, nasce e coincide con la persona del sovrano assoluto (il leviatano).

Durante l'ultima fase della sua esperienza, in alcuni Paesi (segnatamente la Prussia di Federico II il Grande, l'Austria di Maria Teresa e Giuseppe II e, in Italia, il Granducato di Toscana di Leopoldo di Lorena), lo Stato assoluto subisce un'evoluzione, trasformandosi nello **Stato di polizia** (polizia da *polis*, che in greco significa città, comunità: quindi Stato che si occupa della comunità, del bene comune). In questa forma lo Stato si fa carico di perseguire il bene comune attraverso politiche di ammodernamento delle strutture politico-giuridiche: es. le prime codificazioni del diritto privato (es. Codice asburgico, *Codice civile generale austriaco* del 1801, e Codice prussiano di Federico II, *Codice civile* del 1781).

3.2.1. – *La forma di governo dello stato assoluto: la monarchia assoluta.* – La forma di governo tipica dello Stato assoluto è la **monarchia assoluta**. In questa forma di governo i **poteri sono interamente concentrati** nelle mani del Sovrano, che è anche l'unico organo statale: il Re fa le leggi (potere legislativo); nomina e dirige i funzionari amministrativi (funzione esecutiva); e nomina i giudici che amministrano in suo nome la giustizia (potere giudiziario). Per far ciò, il Re si avvale della collaborazione di ministri, alti funzionari preposti ad uno specifico settore dell'amministrazione (es. l'esercito, la marina, la giustizia, la finanza, etc.; si tratta comunque di strutture non paragonabili alle nostre, ma decisamente più semplici). Questi, però, sono, giuridicamente parlando, solo dei collaboratori del Re: non costituiscono nemmeno un collegio, con una responsabilità collegiale, bensì ciascuno di essi è responsabile della propria "area amministrativa" e ne risponde singolarmente ed esclusivamente al Re.

Il Re, nello stato assoluto, detiene il sommo potere, la **sovranità**: questa gli deriva dalla sua legittimazione dinastica (la discendenza biologica) e quindi, in ultima analisi, nel diritto divino che crea i sovrani. Questa concezione del potere e della sua origine è, d'altra

parte, perfettamente coerente con la concezione sociale organicista del periodo, essendo un attributo del Re immanente al suo *status*, alla sua posizione (di vertice) nell'organismo sociale.

Il Re sovrano fa le leggi ma non ne è vincolato: se il suo è il potere che non ne conosce di superiori, non potrà essere vincolato da nulla, nemmeno da sé stesso (teoria della sovranità di Bodin e Hobbes).

3.3. – *Lo Stato liberale*. A seconda dei diversi Paesi l'avvento della forma di Stato liberale è il frutto di una rottura o di una lenta evoluzione. In Inghilterra, ad es., è il frutto di una lenta evoluzione che trasforma le strutture dello Stato monarchico in senso liberale, attraverso la progressiva limitazione delle prerogative regie i cui snodi principali sono la Grande Ribellione del 1642, la Gloriosa Rivoluzione del 1689 (e la successiva evoluzione settecentesca sotto la dinastia Hannover). In Francia, invece, lo stato liberale si sviluppa da una violenta rottura con il passato: la Rivoluzione del 1789.

L'elemento principe che caratterizza lo Stato liberale è in primo luogo l'ispirazione individualista della concezione sociale che sta dietro di esso, sulla scorta delle teorizzazioni di Locke e, sulla scorta di questi, del razionalismo francese del Settecento. Pur utilizzando gli stessi postulati giusnaturalismi di Hobbes (contrapposizione tra stato di natura e stato civile, contratto sociale, etc.), la visione di Locke è molto diversa. L'uomo nello stato di natura, libero ed eguale, si caratterizza per le sue capacità "appropriative" di beni che gli sono necessari per conservarsi, sopravvivere. In questo modo nascerebbe la *proprietà* e con essa la libertà di disporre dei beni (*l'autonomia contrattuale*). La proprietà e la libertà di disporre dei propri beni, i primi fra i diritti naturali insieme alla libertà, sono gli strumenti di relazione tra gli uomini nello stato di natura attraverso i quali essi creano già un ordine, una società: questa è una visione positiva-ottimistica dello stato di natura, mentre quella di Hobbes è, al contrario, negativa-pessimistica. L'inconveniente dell'ordine nello stato di natura è, per Locke, solamente che in esso manca un'autorità in grado di imporre il rispetto dei diritti e garantire il pieno godimento di essi in caso di conflitto: qui subentrano il contratto sociale e lo Stato, che viene istituito quale garante dell'ordine naturale impostato su proprietà e contratto. Lo Stato non crea l'ordine e la società, come in Hobbes, e non si identifica in esso, ma ne rimane distaccato (separazione tra società civile e Stato). Questo comporta, inoltre, che l'uomo entrando nel contratto sociale non rinunci ai suoi diritti, ma che li conservi e li imponga allo Stato stesso.

Queste sono le radici della concezione pessimistica e limitata dello Stato tipica del periodo liberale (lo Stato è visto come un potenziale oppressore della libertà individuale e per questo deve avere meno potere possibile).

Le conseguenze sul piano politico-giuridico sono molte. In primo luogo la visione limitativa dei compiti dello Stato (c.d. **Stato minimo**): questo ha solo il compito di garantire il godimento dei diritti individuali dei singoli (libertà individuale, proprietà e libertà contrattuale) assicurando l'ordine interno ed esterno. Se la società borghese è in grado di produrre da sola le regole che la governano (le regole del mercato, nella versione liberista di Adam Smith), allora lo Stato non avrà bisogno di molto potere, anzi, occorre provvedere affinché esso abbia meno potere possibile affinché non lo usi per limitare la libertà dei singoli (e del mercato): per questo i diritti tipici di questa forma di Stato e della società borghese ottocentesca (libertà personale, libertà di coscienza, libertà di manifestazione del pensiero, libertà economiche, proprietà e contratto, libertà di professione) sono detti **libertà negative**, perché lo Stato deve astenersi, evitare di

interferire (deve mantenere un comportamento di *non fare*) in questo ambito che è lasciato all'autonomia dei singoli cittadini.

Di qui nascono una serie di principi organizzativi applicati alla nuova forma di Stato:

1. in primo luogo il principio in base al quale ogni potere, per essere legittimato, deve poggiare sul consenso dei soggetti: ecco il **principio elettivo** associato al **principio rappresentativo**, per cui i consociati eleggono dei rappresentanti che governano sotto il loro controllo (*principio di legittimazione del potere dal basso*);

2. il **principio della separazione dei poteri**, per cui le singole funzioni dello Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario) sono assegnate a organi diversi, separati, posti in stato di reciproca indipendenza e di equilibrio, in modo che ciascun potere funga da freno per gli altri e nessuno sia in grado di prevalere sugli altri e quindi risultare pericoloso per la garanzia (negativa) dei diritti individuali;

3. infine, il **principio di legalità**, in base al quale ogni esercizio di poteri pubblici deve essere autorizzato e disciplinato dalla legge (espressione delle assemblee elettive e rappresentative della società civile) che costituisce limite invalicabile per il potere stesso (c.d. **Stato di diritto**: lo Stato è sottoposto, nel suo agire, alla legge).

3.4. – *Forme di governo dello Stato liberale.* – 3.4.1. *Monarchia costituzionale.* Lo Stato liberale può assumere forma monarchica o repubblicana, a seconda dei luoghi e del momento. Lungo tutto l'Ottocento, comunque, gli Stati di cultura europea sono generalmente ordinati in monarchie: eccezioni sono, ad es., gli Stati Uniti d'America (che nascono già dal 1777 come Repubblica confederale e si trasformano nel 1787 in Repubblica federale come sono ancora tutt'ora) e, saltuariamente, la Francia (Repubblica tra il 1792 e il 1804, nel biennio 1848-1850 e dal 1870 in poi).

Dopo la tempesta rivoluzionaria, con la Restaurazione, l'instaurazione dello Stato liberale passa attraverso il compromesso tra borghesia e monarchia. In questo contesto si sviluppa la forma di governo **monarchica pura** (o **monarchica costituzionale**), in cui convivono il principio di legittimazione monarchico e quello elettivo-rappresentativo. Il Re rimane padrone del potere esecutivo (continua a nominare e revocare i ministri del suo governo); tuttavia condivide il potere legislativo col Parlamento eletto: il Parlamento vota il testo della legge ed il Re lo sanziona; senza la sanzione del re il testo votato dal Parlamento non diventa legge. In questa prima forma di governo, il ruolo della monarchia è ancora forte, e il modello di separazione dei poteri è accolto solo parzialmente.

3.4.2. – *Forma di governo parlamentare.* – Questa forma di governo è l'evoluzione della precedente. Con il rafforzarsi della componente sociale borghese ed il consolidarsi dell'economia capitalista, il ruolo della monarchia diviene sempre meno determinante. Progressivamente il governo si affranca dall'influenza regia e si appoggia alla maggioranza che si forma in Parlamento: un esempio classico è il connubio storico tra destra moderata e sinistra moderata nel Piemonte del 1853, che forma una maggioranza così forte e stabile da permettere a Cavour (il Presidente del Consiglio dei Ministri) di imporsi anche al Re. Venuto meno, prima di tutto in seno alla società, il prestigio ed il potere regale, il governo deve trovare una nuova fonte di legittimazione, una nuova sponda a cui appoggiarsi: questa non potrà che essere il Parlamento. Il governo dovrà reggersi sulla **fiducia parlamentare**: per entrare in carica deve ottenere un voto favorevole in Parlamento, e ove questa fiducia venga meno, per un voto sfavorevole, il governo si

deve dimettere. Il Re, in generale, diventa, in questa forma di governo, una figura rappresentativa dello Stato, pur tuttavia, in sostanza, senza poteri effettivi. In pratica, il suo ruolo continua a variare a seconda dei vari Paesi e delle varie contingenze: nella forma pura del parlamentarismo al governo è sufficiente la sola fiducia parlamentare (c.d. *parlamentarismo monista*). Ma in alcuni contesti, ad es. l'Italia dello Statuto albertino, il governo deve godere della doppia fiducia sia del Re (che formalmente ancora lo nomina) e del Parlamento, senza il quale non potrebbe operare (c.d. *parlamentarismo dualista*). Se, di regola, in presenza di una maggioranza forte e coesa la fiducia reale è un atto solo formale, praticamente un atto dovuto, in particolari momenti (instabilità politica o sociale), il Re può approfittare della debolezza del Parlamento per concordare con quest'ultimo un governo a lui più vicino. Si tratta chiaramente di una differenza che non dipende tanto dalle norme giuridiche quanto dalla situazione del sistema politico. Comunque la caratteristica del sistema parlamentare è che per due poteri ci sono tre organi: il legislativo, assegnato al Parlamento, e l'esecutivo al Governo ed al Capo dello Stato.

3.4.3. – *Forma di governo presidenziale.* – Terza forma di governo che nasce con lo Stato liberale è quella presidenziale: l'unico Paese dell'Ottocento che adotta questa forma è la federazione americana, per cui parlare di modello presidenziale è parlare del modello americano. Il presidente, eletto dal corpo elettorale (indirettamente, mediante grandi elettori), nomina e revoca i suoi ministri (che negli Stati Uniti sono chiamati Segretari), presiede e dirige le riunioni del governo, senza che il Congresso (Camera dei deputati e Senato) possa interferire: non esiste fiducia iniziale né possibilità di mozioni di sfiducia. I due organi, governo-esecutivo e congresso-legislativo sono nettamente separati, senza possibilità di interferire reciprocamente: il Presidente non può sciogliere il Congresso, non partecipa al procedimento legislativo (al punto che non ha nemmeno l'iniziativa legislativa, cioè la possibilità di presentare proposte al Congresso); allo stesso modo, il Congresso non può sfiduciare il Presidente o i suoi Segretari. Uniche eccezioni sono, da un lato, la possibilità del Presidente di bloccare una legge mediante il veto presidenziale (comunque superabile attraverso la riapprovazione della legge con una maggioranza più ampia del solito, i 2/3) e, dall'altro, il Congresso può porre sotto stato di accusa il presidente (*l'impeachment*), per far valere una sua responsabilità *penale*. Nel modello americano, il principio di separazione dei poteri è adottato nel modo più completo e rigido possibile: a due poteri, legislativo ed esecutivo, corrispondono due soli organi, Congresso e Presidente.

4. – *Lo Stato sociale (o pluralista).* – Lo Stato liberale ottocentesco limita i diritti politici (diritto di voto e diritto di essere eletto) ad un solo gruppo sociale ben definito attraverso i criteri del censo (il pagamento di imposte) e della capacità (il livello di istruzione), in definitiva, l'alta borghesia. Tuttavia, con lo sviluppo della rivoluzione industriale, la crescita dell'industrializzazione, l'urbanizzazione della popolazione e la nascita di una nuova coesa classe sociale, gli operai, la conflittualità sociale diviene sempre più forte. La maggiore concentrazione in città delle masse popolari rende possibile l'organizzazione della protesta: nascono così forme associative sempre più numerose e forti, i sindacati, i partiti politici, etc. Progressivamente, lo Stato liberale è obbligato ad aprirsi a nuove fasce della popolazione: il processo è lento e graduale e occupa tutta la metà dell'Ottocento ed i primi decenni del Novecento. Dopo la prima guerra mondiale in tutti i principali Paesi

europei si è giunti al suffragio universale (maschile). Però l'estensione del suffragio non può non avere conseguenze sul piano costituzionale e giuridico.

Prima conseguenza fondamentale riguarda il ruolo della Costituzione: nello Stato liberale essa aveva fundamentalmente la funzione di creare e organizzare i poteri pubblici; l'elenco dei diritti, in costituzione, era limitato, molto scarno. Nell'Ottocento, infatti, i diritti più "importanti", quelli su cui si strutturano i rapporti sociali (nella prospettiva dell'individualismo possessivo lockiano), cioè i diritti economici (proprietà ed autonomia contrattuale) sono disciplinati nel Codice civile e la migliore garanzia di essi sta nel fatto che coloro che sono interessati al loro mantenimento sono principalmente i borghesi, proprio il gruppo sociale egemone all'interno del quale sono selezionati gli elettori e gli eleggibili: si tratta chiaramente più che di una garanzia giuridica, di una garanzia politica. Ma con l'estensione del diritto di voto, l'omogeneità che caratterizza la classe politica liberale viene meno: l'apparato autoritario ora diviene lo specchio delle divisioni della società, terreno di scontro tra i vari gruppi e le varie classi sociali. Se, quindi, nell'Ottocento la legge, strumento di un Parlamento i cui eletti ed elettori sono accuratamente selezionati all'interno di un gruppo omogeneo, è intrinsecamente non pericolosa per i diritti che interessano questa classe, ora, nello Stato sociale, multiclasse e pluralista, in cui minoranza e maggioranza sono portatori di interessi, idee e valori diversi (se non addirittura contrapposte), in mano ad una maggioranza può divenire strumento di compressione dei diritti della minoranza.

Da questa circostanza nasce l'esigenza di limitare la discrezionalità del potere legislativo: e lo strumento giuridico per farlo è la *costituzione*. In essa vengono elencati e garantiti una serie di diritti molto ampia e variegata, una serie di valori e di interessi differenti: la costituzione diviene il vero *pactum societatis* in cui sono garantiti (e bilanciati) gli interessi irrinunciabili delle varie componenti sociali della comunità politica.

Per evitare che questo equilibrio sancito in costituzione sia modificato a piacere da una maggioranza di turno, la costituzione diviene **rigida**, cioè non può essere modificata con la semplice legge votata dal Parlamento, come nelle costituzioni flessibili dello Stato liberale, ma attraverso un procedimento particolare ed aggravato che impone la collaborazione di una fetta più ampia delle forze sociali (i c.d. procedimenti aggravati di revisione della costituzione). A garanzia della rigidità della costituzione, è poi prevista una Corte costituzionale, con il compito di verificare che la legge non sia in contrasto con quanto disposto in costituzione: la sanzione di questo contrasto è l'*invalidità* della legge che è, di conseguenza, annullata ed inefficace.

Altra caratteristica dello Stato sociale è la comparsa, accanto ai diritti civili e politici, dei diritti sociali: se i primi (come ad esempio la libertà personale, libertà di pensiero, la proprietà etc.) sono essenzialmente diritti negativi, nel senso che la pretesa dell'individuo è che lo Stato non faccia qualcosa (ad es. si astenga dal limitare la libertà di stampa, non si appropri dei beni dei cittadini, non proceda ad imprigionamenti arbitrari, etc.), i secondi sono essenzialmente **diritti positivi**, che impongono allo Stato di fare qualcosa, di fornire una prestazione (ad es. fornire assistenza sanitaria, un sistema previdenziale o assicurare un sistema scolastico). Da questo impegno dello Stato a fornire prestazioni, discende un altro principio fondamentale, quello dell'**uguaglianza sostanziale**.

Nelle costituzioni liberali era sancito il principio di uguaglianza formale, per cui tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge il che equivale a dire che la legge è uguale per tutti e non può fare distinzione tra i cittadini (detto in altro modo, la legge deve essere universale ed astratta): così, ad esempio, era sancito il diritto di entrambi i contraenti di un

contratto di lavoro a recedere da esso, senza tenere conto della diversa forza del datore di lavoro e del lavoratore, visto che il primo poteva usare questo diritto a mo' ricatto sul secondo. Nelle costituzioni pluraliste del Novecento, invece, lo Stato non si limita a considerare l'astratta eguaglianza dei cittadini, ma tiene conto anche delle *effettive differenze di fatto*, e si impegna a rimuoverle (cfr. art. 3, comma 2, Cost. it.): il contenuto della eguaglianza sostanziale sono proprio i diritti sociali. Detto con uno slogan, per l'uguaglianza formale la legge deve essere uguale per tutti; per l'eguaglianza sostanziale la legge *deve disciplinare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse* (così, esemplificando, il diritto di recesso dal contratto di lavoro del datore – il licenziamento – è limitato e condizionato – ad es. deve essere presente una giusta causa etc. –, cosa che non succede invece per il recesso del lavoratore, subordinato solo ad un congruo preavviso).

Questo forte impegno dello Stato nel sociale, comporta anche una forte ingerenza nel campo dell'economia: lo Stato sociale è **interventista** (mentre lo Stato minimo liberale era astensionista). L'intervento può essere di due tipi (talvolta utilizzati anche contemporaneamente): o mediante la diretta gestione di imprese economiche, servizi pubblici economici etc.; ovvero attraverso l'intervento di tipo regolativi dei mercati. Questi ultimi non sono lasciati a sé stessi ed alle loro regole (come pretendevano le teorie economiche liberiste classiche alla A. Smith), ma sono, almeno in parte, condizionati dalla regolazione statale che mira a correggere le distorsioni che si possono verificare.

3.6. – *Forme di governo dello Stato sociale.* – Tra Stato liberale e Stato sociale c'è una certa continuità, nel senso che il secondo è l'evoluzione del primo e da questo, in particolare, mutua le forme di governo: anche in pieno Novecento, le forme di governo nelle grandi linee si rifanno al modello parlamentare e presidenziale, con qualche nuova entrata come la forma di governo semipresidenziale francese. Malgrado la continuità, però ci sono decise evoluzioni dai modelli ottocenteschi a quelli novecenteschi: i nuovi compiti che si assume lo Stato (fornitura di servizi, governo dell'economia, etc.) comporta il potenziamento dell'amministrazione e la "tecnicizzazione" della politica. In questo contesto la necessità è potenziare l'organo-governo, che incomincia ad assumere funzioni di guida nei confronti del Parlamento: se nell'Ottocento, quest'ultimo aveva una mole di lavoro relativamente limitata e relativa a macroquestioni, ora la sua attività cresce notevolmente, sia quantitativamente, che qualitativamente, per complessità della materia, cosicché diventano fondamentali le strutture tecniche ausiliarie del governo, per svolgere funzioni tecniche e preparatorie al lavoro degli organi più propriamente politici (c.d. *burocratizzazione della politica*).

3.6.1. – *Evoluzione del parlamentarismo.* – Il difetto del parlamentarismo ottocentesco sta nella assoluta dipendenza del governo dalla fiducia parlamentare: ove il sistema politico si articola su un sistema molto frammentato e poco coeso, si ha come conseguenza l'instabilità di governo. Se questo è già un problema nello Stato liberale, nello Stato sociale lo è ancora di più, perché nel governo dell'economia e nella gestione delle nuove amministrazioni la stabilità e la durata sono indispensabili all'efficacia dell'azione di governo.

La risposta novecentesca sta nella razionalizzazione del sistema parlamentare, cioè nell'individuazione di strumenti che permettano di correggere le situazioni patologiche del sistema parlamentare. Gli strumenti principali sono due: 1. la *disciplina del rapporto di fiducia* tra Parlamento e governo e 2. il *potenziamento della figura del Capo dello Stato*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, viene disciplinato in costituzione il rapporto di fiducia con previsione di strumenti come la *mozione di sfiducia*, la *questione di fiducia*, la *sfiducia costruttiva*, al fine di rafforzare il Governo rispetto al Parlamento e rendere più difficile l'espressione della sfiducia del secondo nei confronti del primo.

Per quanto riguarda il Capo dello Stato, questi acquista poteri non solo formali, ma anche sostanziali, da utilizzare, tuttavia, solo nelle situazioni patologiche. Tra questi poteri il principale è la possibilità di *sciogliere il parlamento* in caso di impossibilità di formare una maggioranza stabile: il Capo dello Stato ha la possibilità di intervenire ove il normale svolgersi dei rapporti tra legislativo ed esecutivo non riesce a funzionare, sciogliendo il parlamento ed indicando nuove elezioni.

Il sistema politico-sociale in cui la forma di governo parlamentare razionalizzata si innesta ha comunque una forte influenza sul funzionamento del parlamentarismo: ove si sviluppa un sistema politico in cui si affrontano due partiti o due poli (sistema bipartitico o bipolare), permette agli elettori di individuare direttamente l'indirizzo o addirittura il *leader*. Questo dà al governo una maggiore forza che gli permette di tenere saldamente in mano la propria maggioranza e di fungere da *comitato direttivo* del parlamento: questo è il c.d. **parlamentarismo a prevalenza del governo**.

Ove, invece, il sistema di partiti è molto frammentato (e magari associato ad un sistema elettorale proporzionale) i governi sono espressione di coalizioni, basate su accordi parlamentari oggetto di continua negoziazione (c.d. **parlamentarismo a prevalenza del parlamento**). Se nel primo modello è il Governo a dettare l'agenda del Parlamento, in quest'ultimo è, invece, il Parlamento, il luogo in cui le forze che compongono la fragile maggioranza si confrontano e trovano il compromesso, che influenza in modo determinante la concreta politica del Governo.

3.6.2. – *Forma di governo semi-presidenziale*. – Questo tipo di forma di governo è quella attuale della Francia della c.d. V Repubblica (Costituzione del 1958). Il Presidente della Repubblica viene eletto direttamente dal corpo elettorale ed è contemporaneamente Capo dello Stato e Capo del governo: egli infatti nomina il Primo Ministro (e quest'ultimo nomina gli altri ministri) e presiede le riunioni del Governo. Tuttavia, una volta nominato il Primo Ministro per entrare in carica deve ottenere anche la fiducia del Parlamento. Il potere esecutivo ha quindi in Francia una struttura *bicefala*: se negli Stati Uniti (regime presidenziale classico) non esiste un organo "governo", in Francia quest'organo c'è ed è diretto dal Primo Ministro; non di meno, il Capo dello Stato (il Presidente) ha una posizione politica di primo piano. Il rispettivo ruolo di questi due soggetti e, specialmente, l'effettivo esercizio delle funzioni di Capo del Governo dipendono dalla situazione politica: ove il Presidente e la maggioranza parlamentare siano dello stesso colore politico, il ruolo di guida spetta al Presidente (che in questo caso sarà effettivamente e contemporaneamente Capo dello Stato e Capo del Governo) in virtù della sua investitura popolare, ed il Primo Ministro è semplicemente il "mandatario" del Presidente; ove invece, il parlamento sia dominato da una maggioranza di colore diverso rispetto al Presidente, il Primo Ministro (effettivo Capo del Governo) non è più l'uomo del Presidente (che in questo caso conserva le funzioni di Capo dello Stato), ma quello della maggioranza parlamentare e guida il governo appoggiandosi appunto alla fiducia parlamentare (c.d. *coabitazione*).

3.6.3. – *Forma di governo direttoriale.* – Questa forma di governo, oggi adottata solo dalla Confederazione svizzera, prevede che l'Assemblea federale (potere normativo, composta dal Consiglio nazionale eletto dal corpo elettorale della Confederazione e Consiglio degli Stati, composto da due rappresentanti per Cantone) nomini i sette membri del Consiglio federale, organo collegiale che esercita il potere esecutivo (per la formazione del quale, oltretutto, sono previsti complessi requisiti miranti a garantire la rappresentanza di tutte le diverse comunità linguistiche). La peculiarità di questa forma di governo è che l'Assemblea, una volta nominati i componenti del Consiglio, non può revocare la fiducia.

Carlo Lucioni