

L'estratto che stai consultando
fa parte del volume in vendita
su **ShopWKI**,
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

UTET[®]
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX

CAPITOLO III

FORME DI STATO, TIPI DI STATO, FORME DI GOVERNO

Emilio Castorina

SOMMARIO: 1. La nozione di *forma di Stato*: a) il sistema feudale; b) lo Stato assoluto; c) lo Stato liberale; d) lo Stato democratico-sociale; e) *Segue*: i diritti sociali nella Costituzione italiana. – 2. *Tipi di Stato*: struttura accentrata, decentrata e federale dello Stato. – 3. La nozione di *forma di governo*: a) la monarchia costituzionale e la nascita della forma di governo parlamentare; b) *Segue*: i caratteri della forma di governo parlamentare in Italia e in altre esperienze europee; c) la forma di governo presidenziale; d) la forma di governo della V Repubblica francese; e) la forma di governo direttoriale.

1. *La nozione di forma di Stato*: a) *il sistema feudale*; b) *lo Stato assoluto*; c) *lo Stato liberale*; d) *lo Stato democratico-sociale*; e) *Segue: i diritti sociali nella Costituzione italiana*.

L'espressione «**forma di Stato**» indica i principi fondamentali sui quali si fonda una determinata comunità politica con particolare riguardo al **rapporto intercorrente tra gli elementi costitutivi dello Stato stesso e, in particolare, tra governanti e governati, tra autorità e libertà** (Mortati).

Se il campo privilegiato di applicazione di tale categoria sono le esperienze di organizzazione statale storicamente succedutesi, nondimeno si parla di «forma di Stato» anche in relazione a un modello che non presenta i caratteri distintivi della statualità: è il caso del «sistema feudale», scaturito dalla dissoluzione nel 476 d.C. dell'Impero romano d'occidente. Questa forma di organizzazione sociale, pur non essendo connotata da caratterizzazioni pubblicistiche dell'esercizio del potere, presenta una peculiare strutturazione del rapporto autorità-libertà.

a) *Il sistema feudale.*

È opinione largamente diffusa, infatti, che già il **sistema feudale** dell'età carolingia (VIII e IX secolo) non conosceva una netta distinzione (ragionando con le consolidate categorie di cui oggi dispone il giurista) tra diritto pubblico e diritto privato. A tale stregua e guardando al successivo modello statale, si ritiene che quella forma di organizzazione non presentasse né un *territorio* nella moderna accezione di elemento costitutivo, essendo quest'ultimo qualificabile, invece, come «bene» proprio del sovrano o dei feudatari (regime «patrimoniale-privatistico»), né un vero e proprio *potere unitario* del Re. Il sistema si reggeva su una fitta **rete di rapporti privatistici**, riprodotti su base piramidale con vincoli personali a vari livelli, basati su un «contratto feudale», concernente la concessione di terre e la garanzia di protezione e sicurezza da parte del Signore feudale in cambio di fedeltà e prestazioni di «servizi» da parte del vassallo (esazione di tributi, risoluzione di controversie), successivamente tramutatisi in funzioni pubbliche nello Stato moderno. Il sistema non presentava neppure un *popolo* capace di esprimere una volontà unitaria, bensì una pluralità di gruppi particolari e di interessi settoriali localizzati nei singoli feudi.

Altri elementi distintivi dell'ordinamento feudale sono il **pluralismo di ordini o ceti** della società del tempo (clero, nobiltà, terzo stato) e la **personalità del diritto**, nel senso che i rapporti giuridici tra privati venivano regolati con l'applicazione delle regole vigenti all'interno del gruppo di appartenenza dei singoli individui, in mancanza di un unico ordinamento giuridico su base territoriale che si affermò soltanto con l'avvento dello Stato moderno, unitamente a un'unica condizione di appartenenza alla comunità sociale sulla base dello *status* di cittadinanza che presupponeva una condizione di uguaglianza davanti alla legge.

b) *Lo Stato assoluto.*

La prima realizzazione dello “Stato moderno” si ha con lo **Stato assoluto**: tra il XVI e il XVIII secolo, grandi monarchie organizzate su base territoriale si affermarono nel continente europeo facendo appello al principio di sovranità, il quale, in contrapposizione al pluralismo feudale (che esprimeva – come si è visto – un potere «diffuso» e distribuito in una serie di relazioni di natura sostanzialmente privatistica), tendeva

a giustificare la «**concentrazione**» del **potere** in capo a un solo organo: la Corona (la concezione della separazione dei poteri porterà, successivamente, alla distribuzione delle funzioni tra una pluralità di organi costituzionali). La **Corona** dava luogo a un organo supremo, il cui titolare, il Re, disponeva di tutta l'autorità (potere assoluto, non condiviso con il popolo) che si esprimeva nella funzione legislativa, totalmente a lui riservata, e in quella amministrativa e giurisdizionale, esercitata da funzionari nominati e revocati dallo stesso Re, in nome del quale i medesimi erano legittimati ad agire.

In Francia, gli Stati generali (assemblea medievale rappresentativa degli «stati» o ceti) vennero riconvocati soltanto nel 1789 e l'assolutismo regio poté sottomettere corporazioni e nobiltà feudale; cosa che, invece, non riuscì agli Stuart d'Inghilterra nel XVII secolo per via della forte opposizione della Camera dei Comuni (dove la nobiltà di campagna si era alleata con i ricchi mercanti delle città) e della presenza di inveterate tradizioni di *common law* che ritenevano il Sovrano soggetto comunque al diritto e al rispetto dei privilegi feudali.

L'autorità del Sovrano derivava dalla volontà divina, ma la giustificazione teorica dello Stato assoluto veniva indicata nel «patto sociale» con il quale gli uomini si sottomettono al Sovrano perché questi era in grado di assicurare la sicurezza e la pace (il *Leviatano*, creatura biblica marina dalla forza incommensurabile, al quale Hobbes, nel 1651 e, quindi, nel pieno della guerra civile tra il Parlamento e gli Stuart, paragona la persona giuridica statale). Stato assoluto, dunque, ma non dispotico e arbitrario: il Sovrano, infatti, se ben poteva legiferare senza essere vincolato da alcun altro potere (*superiorem non recognoscens*), non essendo soggetto a limiti legali come aveva teorizzato Bodin (*legibus solutus*), rimaneva, tuttavia, vincolato al rispetto delle leggi divine e naturali, nonché di quelle disciplinanti la successione al trono (che conferiscono certezza e continuità alla Corona).

L'assolutismo «illuminato», che nella seconda metà del XVIII secolo ha trovato emblematici esempi nella Prussia di Federico II (il quale si definiva «primo servitore dello Stato») e nell'Austria di Maria Teresa e Giuseppe II, intendeva realizzare, nel c.d. **Stato di polizia** (dal greco *politéia*, arte di governare), il benessere della collettività. In tale assetto, accanto al **principio della «impersonalità» del potere sovrano**, si rafforzano la distinzione tra «patrimonio» della Corona (c.d. Fisco, che può costituire oggetto di pretese patrimoniali dei sudditi) e quello privato del Re, nonché l'esigenza di un apparato burocratico professionale e di un esercito permanente.

c) *Lo Stato liberale.*

Le rivoluzioni inglese, francese e americana segnano, nel periodo che va dal XVII al XVIII secolo, il superamento dello Stato assoluto e la realizzazione di un nuovo modello organizzativo, il quale, pur nelle differenti realizzazioni politiche e istituzionali, presenta elementi comuni che caratterizzano lo **Stato liberale di diritto**.

Il dato saliente è la distribuzione del potere sovrano tra più **organi costituzionali**, in luogo della concentrazione di esso nella Corona: sicché, il Sovrano non è più *legibus solutus*, ma sottoposto anch'esso al diritto.

Evidenti testimonianze del radicale cambiamento nel concepire il rapporto autorità-libertà sono talune importanti prese di posizione dei Parlamenti del tempo nei confronti delle manifestazioni assolutistiche delle monarchie regnanti. E, così, in **Inghilterra**, fondamentali, al riguardo, sono la *Petition of Rights* del 1628 (ove si stabilì, oltre al divieto d'imporre tasse senza il consenso del Parlamento, che nessuno poteva essere condannato a pene non previste dalla legge e comunque che il potere regio era sottoposto al diritto, come era stato già affermato nella *Magna Charta* del 1215) e il *Bill of Rights* del 1689, il quale – all'esito di una vera e propria guerra civile che portò, prima, alla decapitazione di Carlo I Stuart nel 1649 e, poi, all'abdicazione di Giacomo II e all'investitura di Guglielmo d'Orange nell'ambito della Gloriosa Rivoluzione del 1688-89 – poté imporre al Re una serie di limiti a vantaggio dei diritti del popolo e stabilire che i membri del Parlamento dovessero essere eletti liberamente e godessero di piena libertà di espressione; nonché l'*Act of Settlement* del 1701, con il quale si stabilirono da parte del Parlamento le regole di successione al trono degli eredi protestanti e il **principio di inamovibilità dei giudici**.

Dove Rousseau può considerarsi il caposcuola del costituzionalismo giacobino (Barbera), in Francia, veniva abbattuto l'*Ancien Régime* e, con la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, gli Stati Generali, autoproclamatisi Assemblée nazionale costituente, posero le prime basi del moderno costituzionalismo, non solo con la celebre e solenne affermazione, contenuta nell'art. 16, secondo la quale «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione», ma anche sancendo il **principio di uguaglianza formale dei cittadini** davanti alla legge.

Il Congresso degli **Stati Uniti**, con la *Dichiarazione di indipendenza* delle tredici colonie inglesi dalla madrepatria (1776), ebbe ad affermare

che i governi devono avere il consenso dei governati e rispettare i **diritti inalienabili dell'uomo**, tra i quali la vita, la libertà e il perseguimento della felicità.

La nozione di Stato di diritto (alla quale, appunto, è connaturata l'idea della soggezione dello Stato stesso al diritto) si deve alla dottrina liberale di fine XIX secolo e ha trovato ampia diffusione nei nuovi Stati unitari europei, caratterizzati dal fine di tutela del diritto in vista della garanzia dei diritti individuali e della pacifica convivenza tra i consociati (V.E. Orlando). Il termine «**Stato di diritto**» indica, pertanto, la propensione di questa forma di organizzazione politica a garantire i **diritti individuali** mediante il **primato del Parlamento e della legge (da questo prodotta)** sugli altri poteri.

Sostanzialmente equivalente alle concezioni continentali di Stato di diritto, *Rechtsstaat*, *État de droit*, è l'espressione anglosassone **Rule of law**, usualmente tradotta in "supremazia della legge".

Quest'ultimo concetto consta di una serie di principi di rango costituzionale ed esprime, innanzitutto, l'esigenza che qualsiasi persona o istituzione dell'ordinamento, pubblica o privata, sia sottoposta all'autorità della legge e non ne sia sottratta neppure per diritto divino. La *Rule of law* comprende sia regole di carattere formale (concernenti, fra gli altri, il carattere di generalità delle norme giuridiche, la prevedibilità e certezza del diritto, l'uguaglianza di fronte alla legge), sia procedurali, attinenti all'applicazione del diritto nelle Corti di giustizia indipendenti (ad es., non può esservi sanzione senza accertamento in giudizio del fatto contestato), e presuppone che il compito di proteggere le «libertà degli inglesi», prima ancora che alla legge parlamentare, appartiene ai giudici, dalle cui decisioni scaturiscono i diritti di cui godono i cittadini e che formano la costituzione inglese. Con l'espressione *common law* si indica questo sistema non codificato, non scritto, ma basato sui precedenti giurisprudenziali piuttosto che – come avviene, invece, negli ordinamenti di *civil law*, di tradizione romano-germanica – su atti normativi scritti e codificazioni approvati dagli organi politici.

Nel diritto inglese, le pronunce dei giudici individuano le norme da applicare ricavandole dalle **tradizioni consuetudinarie** e dai **precedenti giurisprudenziali**, che hanno efficacia vincolante: sicché, si può dire che i diritti di cui i cittadini dispongono sono quelli che i giudici dichiarano di tutelare, prima ancora che quelli sanciti in leggi scritte. Si tenga presente che l'ordinamento britannico è stato lungamente caratterizzato (oggi molto meno) dalla preponderanza del diritto consuetudinario rispetto a quello derivante da fonti parlamentari scritte e – fatto

assai peculiare – dalla **mancanza di una Costituzione risultante da un unico documento scritto**: essa consta, infatti, sia di una molteplicità di atti approvati dal Parlamento sia di numerose **convenzioni costituzionali**, le quali sono regole non scritte, ma formate nel corso del tempo e rispettate dagli stessi organi costituzionali e dagli attori politici sulla base di un tacito “accordo”: e, allora, per tale ragione, si parla, ma solo al fine di semplificare il concetto, di costituzione non scritta.

Tornando allo «Stato di diritto», esso si caratterizza, inoltre, per la presenza di un’amministrazione burocratica, quale espressione di un potere pubblico concentrato, istituzionalizzato, razionale, obiettivo e impersonale (Weber), in grado di sostituire il frammentato sistema cetuale con un modello di relazioni tra i titolari dei poteri pubblici e i cittadini il più possibile certo, governato non dall’arbitrio ma dall’**autorità della legge, generale, astratta e con efficacia non retroattiva**.

La legge, in quanto fonte normativa che promana dal Parlamento, è abilitata a disciplinare e delimitare le sfere d’intervento e le attività dei pubblici poteri che in essa devono, dunque, trovare fondamento e limite: alla stregua del dettato legislativo diventa possibile anche valutare la legittimità (conformità alla legge) dell’attività esecutiva e giurisdizionale, essendo tutti i poteri dello Stato sottoposti a quest’ultima (**principio di legalità**).

Collegata al principio di legalità, nello Stato liberale, è la **riserva di legge**, che consiste in puntuali previsioni, contenute nella Carta costituzionale, secondo cui la disciplina di una determinata materia attinente alle libertà dei cittadini (e alle possibili limitazioni di esse) è **riservata** alla fonte legislativa – perché, appunto, questa è generale, astratta ed è approvata da un’assemblea rappresentativa del popolo – la quale, dunque, viene “preferita” alle fonti subordinate, di rango regolamentare, quale garanzia del cittadino nei confronti di limitazioni in via amministrativa, da parte del potere esecutivo, dei diritti di libertà (cfr., ad es., gli artt. 26 e 27 dello Statuto Albertino).

Occorre precisare che negli ordinamenti europei del XIX secolo – a differenza di quanto era accaduto negli Stati Uniti d’America, dove la Corte Suprema aveva, agli inizi dell’ottocento, riconosciuto la prevalenza della Costituzione sulle fonti di rango legislativo – non si era ancora affermata la “superiorità” della Costituzione (tanto da poter essere qualificata come «rigida»), sicché la tutela giuridica della proprietà e delle **libertà civili**, spettante a tutti i cittadini in base al **principio di uguaglianza** (art. 6 della *Dichiarazione* del 1789), veniva assicurata

dal legislatore (c.d. **Stato legislativo**) e dalla garanzia discendente dalla **separazione dei poteri**.

La prima compiuta teorizzazione del **principio della separazione dei poteri** si deve al francese Montesquieu, con l'intento di perseguire il «fine politico» (Arcidiacono) di scongiurare l'attrazione tra i poteri e assicurare una equilibrata rappresentanza istituzionale delle diverse componenti politico-sociali presenti nella società del tempo: infatti, nel legislativo si radicava l'influenza della classe borghese; l'esecutivo rimaneva nella disponibilità del Re, mentre si riteneva che i giudici dessero luogo a un «potere nullo», dovendosi limitare a esternare la volontà del legislatore.

Le esperienze cui la prassi ha dato luogo sino ai nostri giorni, tenendo costantemente presente il suddetto «fine politico» della separazione dei poteri, testimoniano, in definitiva, la perdurante attualità della tesi propugnata da Montesquieu, secondo cui «tutto sarebbe perduto se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di maggiorenti, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le decisioni pubbliche, e quello di giudicare i delitti o le controversie dei privati» (*L'esprit de lois*, 1748). Partendo da tali premesse, si sono sviluppati, poi, diversi modelli di organizzazione statale, nei quali la "separazione" tra i poteri, comunque, non si è mai realizzata in modo assolutamente rigido.

Secondo la concezione liberale del principio in parola, ai **poteri dello Stato**, intesi come organi o complessi di organi, sono attribuite altrettante **funzioni fondamentali**, da porre in essere, secondo specifiche "forme" proprie di ciascuna di esse, nell'interesse della collettività: la funzione legislativa mediante la forma tipica della legge; la funzione esecutiva nella forma tipica del decreto e la funzione giurisdizionale nella forma tipica della sentenza.

Ma una così lineare divisione dei compiti, affidata a criteri unicamente formali (legge, decreto, sentenza), si rivelò insufficiente nell'evoluzione dell'organizzazione statale, che mise in evidenza la necessità di distinguere il potere sotto il profilo "soggettivo", inteso come complesso di organi, dal potere in senso "oggettivo", coincidente con le funzioni dello Stato. Alla **teoria formale-sostanziale della separazione dei poteri**, infatti, si deve, all'inizio del XX secolo, una più compiuta articolazione del principio in parola, integrando i criteri formali con **criteri materiali**, attinenti, vale a dire, alla "sostanza" del potere tipico espresso da ciascuna delle tradizionali funzioni statali. A tale stregua, se il legislatore è deputato, normalmente, ad approvare leggi innovative dell'ordinamento giuridico e se alla funzione esecutiva spetta

il perseguimento degli interessi pubblici mediante atti formalmente amministrativi, il potere esecutivo, tuttavia, potrà emanare atti anche solo formalmente amministrativi ma materialmente normativi (quali sono i regolamenti, fonti del diritto di carattere secondario, come più avanti sarà precisato); d'altro canto, il legislatore potrà approvare leggi "meramente formali", vale a dire che esibiscono soltanto la "forma" della legge (deliberata dal Parlamento) ma che sono prive del carattere di generalità e astrettezza tipico della funzione esercitata e che caratterizza, dal punto di vista materiale, la norma giuridica (come, ad esempio, la legge di bilancio, con la quale, a norma dell'art. 81 della vigente Costituzione, non possono essere stabiliti nuovi tributi o nuove spese, ovvero la c.d. **legge provvedimento** che, nella sostanza, dispone puntualmente per uno specifico caso). Il giudice può, in taluni casi specifici, occuparsi, attraverso procedimenti non diretti a risolvere una controversia, di attività in certo modo assimilabili a quelle amministrative (di interessi privati), in quanto volte, ad esempio, a integrare o realizzare la fattispecie costitutiva di uno stato personale o familiare, ovvero un rapporto o un negozio giuridico, quando le parti interessate non possano provvedervi autonomamente (la c.d. **volontaria giurisdizione**).

Con lo Stato liberale si instaura un **sistema di governo rappresentativo**, anche se è ancora una ristretta cerchia di cittadini (contraddistinti per censo e condizione culturale) a disporre del diritto di elettorato: la legittimazione del potere si fonda, comunque, sul **principio della rappresentanza politica generale e non più per ceti**, sebbene l'estensione della titolarità dei diritti politici fosse nello Stato liberale sensibilmente limitata a una sola parte del popolo, per lo più alla classe borghese. Al principio rappresentativo ineriva il **divieto di mandato imperativo**, che richiedeva (e che richiede nella sua ancora perdurante vigenza e attualità: art. 67 Cost.) l'esclusione di vincoli per il rappresentante nell'esercizio del mandato, cui liberamente doveva (deve) poter attendere nell'**interesse generale, non potendo comunque essere revocato prima della scadenza** dalla carica nel caso sia venuta meno la consonanza politica con il proprio elettorato.

In coerenza, lo Statuto Albertino prevedeva, all'art. 41, che «i Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori».

Dal punto di vista della politica economica, lo Stato liberale, in antitesi con il *mercantilismo* praticato dallo Stato assoluto (basato

sull'assunto che la potenza di una nazione dipendesse da pratiche protezionistiche e dalla prevalenza delle esportazioni sulle importazioni), si distingueva per il disimpegno dall'intervento in economia («**Stato minimo**»), limitando il ruolo dei pubblici poteri ad azioni esterne volte a favorire il libero scambio ma non incidenti nelle dinamiche sociali ed economiche della società civile (è stato osservato, con espressione assai efficace, che lo Stato era "separato" dalla società).

I principi dello Stato liberale hanno subito, nella prima metà del XX secolo, profonde deviazioni nei **regimi autoritari**, che vedevano nello Stato l'incarnazione della moralità e una missione derivante da valori assoluti (ad es., nazione, classe, razza). In questi regimi si vengono ad annullare le garanzie dello Stato di diritto e della separazione dei poteri; la funzione di indirizzo politico è concentrata interamente nelle mani di pochi, di un solo «capo» o di un solo partito. Il pluralismo politico risulta insussistente, poiché unico è il sistema di valori da perseguire e unico, quindi, il partito che agisce quale cinghia di trasmissione fra il capo e le masse (Barbera); né è prevista la partecipazione di queste ultime, anche se l'esperienza conosce forme di totalitarismi in cui era essenziale il coinvolgimento ideologico della società civile (Italia fascista e Germania nazista). Anche l'**esperienza sovietica** (anch'essa manifestatasi nella prima parte del XX secolo con caratteri simili a quelli dello Stato autoritario) è polemicamente orientata nei confronti dello «Stato liberale-oligarchico» (Lanchester), opponendovi il principio della unità del potere statale e un modello di produzione economica di tipo collettivistico, essenzialmente basato sulla proprietà pubblica dei mezzi di produzione.

d) *Lo Stato democratico-sociale.*

La progressiva estensione del **diritto di elettorato** (che, in Italia, si conseguì pienamente – introdotto nel 1912 il solo suffragio universale maschile – nel 1946 con l'attribuzione del diritto di elettorato attivo e passivo anche alle donne in vista delle prime elezioni amministrative post-belliche e per la elezione dell'Assemblea costituente e il referendum istituzionale) e l'ampliamento delle forme di partecipazione politica attraverso la formazione, già sul finire del XIX secolo, di **partiti di massa** – ben organizzati nel paese, disciplinati al loro interno e certamente non più mera espressione di circoli di notabili o di gruppi di parlamentari – segnano la trasformazione dello Stato liberale ottocentesco.

Le Costituzioni del secondo dopoguerra, e tra queste quella italiana, testimoniano, nell'Europa occidentale, il superamento della c.d. **democrazia classica** (parlamentare o **rappresentativa**), resa possibile dalle rivoluzioni borghesi del secolo XVIII, le quali avevano invocato il “governo del popolo” in quanto funzionale alla opposizione all'assolutismo regio e al rafforzamento del ruolo del Parlamento.

La forma di **Stato di diritto democratico-sociale** – che è succeduta a quella liberale – eredita da quest'ultima i fondamentali istituti di garanzia del cittadino, ma se ne distingue soprattutto per il fatto che i pubblici poteri divengono particolarmente sensibili alla promozione dei bisogni e del benessere della società civile (*Welfare State*), impegnando, talvolta, notevoli risorse in materia di protezione sociale o intervenendo direttamente in ampi settori della produzione e dell'economia (**c.d. Stato interventista, Stato-imprenditore**). Le tendenze attuali, sollecitate anche dall'appartenenza all'Unione europea, segnano, tuttavia, un'inversione di marcia sensibile e ridimensionano consistentemente il ruolo attivo dello Stato nell'economia, sostenendo un regime di **mercato “unico”**, sempre più aperto e **concorrenziale**.

Questa nuova configurazione del rapporto tra Stato e società – in cui il primo, dunque, non è più “separato” dalla seconda – ha comportato una significativa modificazione della classica concezione della **separazione dei poteri**: il Parlamento perde la posizione di centralità nel sistema e, quindi, il «monopolio» della funzione normativa e, molte volte, interviene con «leggi provvedimento», prive dei caratteri di generalità e astrattezza, distintivi della legge nell'età liberale. L'Esecutivo acquista più ampi margini d'intervento e di regolazione in vasti settori, anche attraverso un uso particolarmente frequente della decretazione d'urgenza e diventa il vero e proprio motore del sistema; il giudice non si atteggia semplicemente come «bocca della legge», ma interviene sempre più attivamente nella interpretazione di un sistema normativo complesso, contribuendo alla tutela di “nuovi diritti”.

In tale quadro, si inserisce la nuova e complessa funzione di garanzia affidata, attraverso modalità giurisdizionali, alla Corte costituzionale, deputata a preservare il corretto rapporto tra i diversi poteri dello Stato e il rispetto dei principi e dei valori contenuti nella Costituzione «rigida». Con l'espressione “**democrazia costituzionale e pluralista**” non solo si richiama il principio cardine della sovranità popolare (art. 1 Cost.), ma si vuole sottolineare, pertanto, come al primato (ottocentesco) della legge si è aggiunta – nel vigente assetto ordinamentale – la previsione d'**inviolabilità dei principi e dei valori della Costituzione “rigida”** (il

cui rispetto, anche da parte del legislatore – come si vedrà nell'apposita sede del presente volume – è assicurato dalla Giustizia costituzionale). Il sistema costituzionale si preoccupa, inoltre, di garantire un **pluralismo politico-sociale** che tenga conto delle diverse formazioni e dei gruppi intermedi (art. 2 Cost.), nonché di una composita base sociale, le cui aspirazioni possono liberamente confrontarsi in Parlamento, luogo in cui la rappresentanza delle diverse “parti” e “visioni” presenti nella società civile è destinata a trovare la sintesi politica più elevata.

e) Segue: *i diritti sociali nella Costituzione italiana*.

A differenza di altre Carte costituzionali, che hanno espressamente qualificato in tal modo il rispettivo ordinamento (si vedano, ad es., gli artt. 20, comma 1, e 28 della Legge Fondamentale tedesca), il modello di “Stato-sociale” prescelto dalla Costituzione italiana del 1948, in mancanza di espressa enunciazione in tal senso, si può comunque desumere da una serie di previsioni, che disciplinano i **principi di solidarietà** e di **uguaglianza sostanziale** (artt. 2 e 3), il regime di c.d. “**economia mista**” che caratterizza il rapporto dei pubblici poteri con la sfera economica (salvaguardia della libera iniziativa economica privata, ma senza esclusione di misure di intervento pubblico: artt. 41 e 42), nonché, in maniera pregnante, il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive di seconda generazione (**diritti sociali**), in aggiunta alle tradizionali libertà civili e politiche già previste nei testi costituzionali ottocenteschi.

Nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, l'**art. 2 Cost.** richiede, inoltre, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, al fine di conseguire una certa omogeneizzazione della collettività sociale, tendenzialmente pluralista, non solo attraverso l'adempimento di puntuali doveri, ma anche mediante l'intervento dei pubblici poteri e della legge in particolare, tenuti a promuovere l'uguaglianza sostanziale, secondo quanto dispone l'**art. 3, comma 2, Cost.** Per altro verso, l'**art. 41 Cost.** garantisce non solo la libertà d'iniziativa economica privata, purché non si svolga in contrasto con la «utilità sociale», ma anche che l'attività economica pubblica sia, unitamente a quella privata, indirizzata e coordinata dalla legge a «fini sociali» (si consideri, inoltre, il comma 2 dell'art. 42 Cost., che assicura la «funzione sociale» della proprietà privata).

Il dato saliente della configurazione del rapporto autorità-libertà nella **forma di Stato sociale** si coglie soprattutto nella garanzia dei c.d. **diritti sociali**.

Le Costituzioni del secondo dopoguerra, dopo la fugace (e anche drammatica) esperienza di Weimar del 1919, hanno previsto, infatti, ulteriori *diritti inviolabili* (Corte cost., sent. n. 404 del 1988) accanto ai tradizionali diritti di libertà civile e politica.

La giustificazione di nuove pretese (il cui fondamento costituzionale nell'ordinamento italiano si rinviene, appunto, negli artt. 2 e 3, comma 2) è data, tanto dalla tutela dei bisogni essenziali e della «dignità» della persona umana e delle formazioni sociali in cui essa si esprime, quanto in considerazione dell'ampliamento dei compiti che, come si è visto, i pubblici poteri si sono assunti in vista del perseguimento dell'uguaglianza sostanziale.

In particolare, si tratta sia del riconoscimento di talune facoltà di comportamento in capo a determinati soggetti (come, ad es., il diritto dei genitori di scegliere l'educazione da impartire ai figli, secondo l'art. 30 Cost.; o la libertà d'insegnamento, come prevista all'art. 33 Cost., o ancora la libertà sindacale ed il diritto di sciopero, previsti agli artt. 39 e 40 della Costituzione); sia di norme costituzionali aventi carattere programmatico (di non agevole giustiziabilità e, comunque, sempre più ridimensionate in termini di effettività in vista del prescritto rispetto dei vincoli alla finanza pubblica derivanti soprattutto dalla partecipazione all'Unione europea) e che prescrivono «interventi positivi» da parte di tutte le istituzioni pubbliche (la Repubblica, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost.), affinché vengano poste in essere le condotte necessarie alla realizzazione (anche da parte di soggetti privati) di specifici beni, servizi o prestazioni e vengano determinate condizioni preferenziali per potervi accedere da parte di chi ne abbia bisogno o si trovi in situazione di indigenza (c.d. **diritti sociali**).

In tale ambito, si colloca un'ampia serie di situazioni giuridiche soggettive, tra le quali, innanzitutto, il **diritto al lavoro** (art. 4 Cost.), la cui concreta attuazione spetta al legislatore. La Costituzione al primo comma dell'art. 1 proclama che «l'Italia è una Repubblica democratica **fondata sul lavoro**» (c.d. **principio lavorista**), considerando il lavoro non solo come mezzo con cui poter esprimere le qualità personali, ai più vari livelli e mansioni, o per ottenere un reddito sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, comma 1, Cost.), ma soprattutto nel senso – di rilievo prettamente pubblicistico – di poter realizzare attraverso il lavoro un'attiva partecipazione

(Esposito) alla comunità nel suo complesso, che evidenzia una condizione di **pari dignità sociale** (art. 3, comma 1, Cost.) non derivante dal tipo di lavoro svolto ma, comunque, dal contributo della persona, mediante questo apportato, «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.).

Ulteriori corollari del principio lavorista sono: il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro (art. 36, comma 1, Cost.); il diritto del lavoratore al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite (art. 36, comma 3, Cost.); il diritto della donna lavoratrice al medesimo trattamento e, a parità di lavoro, alle stesse retribuzioni che spettano al lavoratore, nonché il diritto dei minori, a parità di lavoro, alla parità di retribuzione (art. 37, commi 1 e 3, Cost.) e il diritto dei lavoratori a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38, comma 2, Cost.).

Secondo la lettura più accreditata, l'art. 4, comma 1, Cost., **non vale a fondare un diritto soggettivo a ottenere un lavoro**, ma unicamente a impegnare la Repubblica a predisporre le migliori condizioni affinché tutti possano trovare il modo di lavorare, come chiarisce meglio il comma successivo, precisando che la Repubblica «promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Pertanto, è in quest'ottica che le **politiche attive del lavoro** (D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150) attendono all'attuazione di tale obiettivo specifico, ricompreso nel più ampio programma enunciato al secondo comma dell'art. 3, comma 2, Cost., il quale esige comunque l'intervento del legislatore e azioni di governo.

Tra i diritti sociali vanno, inoltre, ascritti il **diritto allo studio** – che comprende il diritto di raggiungerne i più elevati gradi per i “capaci e meritevoli” – da rendere effettivo con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze da attribuire per concorso (art. 34 Cost.); il **diritto al mantenimento e all'assistenza sociale** di ogni individuo inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari (art. 38, comma 1, Cost.); il **diritto degli inabili** all'educazione e all'avviamento professionale (art. 38, comma 3, Cost.); il **diritto all'abitazione** (art. 47, comma 2, Cost.).

Per quanto attiene al **diritto alla salute**, occorre precisare che esso riceve in sede costituzionale un duplice riconoscimento: quale **diritto fondamentale della persona** e quale **diritto sociale**, la cui attuazione da parte delle istituzioni pubbliche richiede la predisposizione dei relativi presidi sanitari e di appropriati servizi per le terapie e le cure.

L'art. 32 Cost., infatti, così si esprime: «La Repubblica tutela la salute come *fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

I **trattamenti sanitari obbligatori** (art. 32, comma 2), in base al rilievo costituzionale della salute come “interesse della collettività”, comportano un'ingerenza dei pubblici poteri nella sfera individuale e, pertanto, devono essere **previsti con legge** nel rispetto della dignità della persona umana.

Se si tratta di trattamento **obbligatorio coattivo** (come, ad esempio, per malattie mentali), esso deve essere autorizzato dal Sindaco ma convalidato dal giudice con le garanzie previste per la libertà personale dall'art. 13 Cost.

La qualificazione come “fondamentale” del diritto alla salute ne comporta la protezione, da parte della Costituzione, sia con riguardo alla integrità psico-fisica, sia per l'accesso a cure gratuite, nonché sotto l'ulteriore profilo del diritto all'**autodeterminazione**, che attribuisce al paziente il diritto di manifestare il “consenso informato” al trattamento sanitario cui intende sottoporsi, a fronte del dovere di completa informazione da parte del sanitario (Cass. civ., Sez. III, ord. 15 maggio 2018, n. 11749).

Già con la sentenza n. 27 del 1998 la Corte costituzionale ha precisato che “se il diritto costituzionale della salute come interesse della collettività (art. 32 Cost.) giustifica l'imposizione per legge di **trattamenti sanitari obbligatori**, esso non postula il sacrificio della salute individuale a quella collettiva. Cosicché, ove tali trattamenti comportino il rischio di conseguenze negative sulla salute di chi a essi è stato sottoposto, il **dovere di solidarietà**, previsto dall'art. 2 Cost., impone alla collettività, e per essa allo Stato, di predisporre in suo favore i mezzi di una protezione specifica consistente in una **equa indennità**.”

La Corte costituzionale ha suggellato la legittimità costituzionale dell'obbligo vaccinale Covid-19 a carico del personale sanitario (sent. n. 14 del 2023) e delle misure conseguenti sul piano dello svolgimento del rapporto di lavoro (sent. n. 15 del 2023), poiché la misura adottata dal legislatore consente di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie professionali più esposte al contagio, il duplice scopo di proteggere quanti entrano in contatto con questa e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività.

A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato 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*, Cost.). Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha subito chiarito che non si tratta di una «materia» in senso stretto, bensì di una **competenza trasversale** del Parlamento idonea a investire tutti i possibili ambiti, rispetto ai quali la legge potrà dettare le misure necessarie per attribuire uniformemente, sull'intero territorio nazionale, l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali (cfr. sent. n. 10 del 2010).

Va avvertito, comunque, che in periodi di recessione economica l'effettività dei diritti sociali e l'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale possono subire significative limitazioni: emblematico è il caso del **diritto alla salute**. Infatti, la sua tutela, in quanto comporta l'erogazione di prestazioni a carico del Servizio Sanitario Nazionale, «non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone». Si deve considerare, tuttavia, che le **esigenze della finanza pubblica** non possono assumere, nel bilanciamento compiuto dal legislatore, «un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sent. n. 354 del 2008). Da questo punto di vista, la giurisprudenza della Corte costituzionale – nello specifico, relativa all'accesso all'istruzione dei disabili, di cui al già citato art. 38, comma 3, Cost. – dimostra interessanti aperture a favore della **effettività dei diritti sociali di prestazione**, sottolineando, in via di principio, come dovrebbe essere «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte cost., sent. n. 275 del 2016).

2. Tipi di Stato: *struttura accentrata, decentrata e federale dello Stato*.

Il termine “decentramento” indica la dislocazione del potere sovrano su basi territoriali differenziate e il riconoscimento, dunque, di vari **livelli di governo** costituzionalmente garantiti e posti in posizione di autonomia (separatezza) l'uno dall'altro e rispetto allo Stato-apparato, secondo soluzioni variabili ma che la storia costituzionale e

l'esperienza comparata consentono di classificare sia pur in maniera convenzionale.

Nonostante le difficoltà che incontra una schematizzazione delle diverse esperienze di decentramento politico-istituzionale, può ritenersi utile la distinzione basata su: **struttura accentrata, decentrata e federale dello Stato**.

La Repubblica italiana si proclama «**una**» e «**indivisibile**», ma al contempo «riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», articolandosi in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni – che sono enti autonomi aventi propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione – e Stato (artt. 5 e 114, commi 1 e 2, Cost.). Carattere unitario dell'ordinamento statale ed esigenze di **autonomia (c.d. decentramento politico) e decentramento meramente amministrativo** (vale a dire, dislocazione in organi o in enti periferici di funzioni amministrative appartenenti a un ente territoriale) non sono, dunque, fra loro incompatibili: anzi, si può dire che il testo costituzionale, all'interno dell'inderogabile assetto unitario della Repubblica, incoraggia il **pluralismo istituzionale** e, in tale direzione, con la riforma del Titolo V, nel 2001, sono intervenuti consistenti ampliamenti della sfera di autonomia accordata alle Regioni, mediante le quali si realizza una tipica forma di **decentramento politico**, attesa, in particolare, la potestà legislativa di cui queste ultime dispongono (non essendo sovrane, le Regioni non annoverano un proprio apparato giurisdizionale).

Dallo **Stato decentrato** va distinto lo **Stato federale**.

Il prototipo sono gli Stati Uniti d'America con la Costituzione di Filadelfia del 1787, la quale ha superato il precedente assetto confederale che aveva collegato, dieci anni prima, le colonie non appena si proclamarono indipendenti dalla monarchia inglese. La **Confederazione di Stati**, a differenza della Federazione di Stati, è una semplice "associazione di Stati" che restano pienamente sovrani, e non determina (come nel caso di Federazione) la nascita di una nuova entità statale (c.d. Stato centrale) distinta dai singoli soggetti che compongono la Confederazione e che sono legati tra loro da vincoli obbligatori nascenti dal trattato internazionale che la istituisce.

In Europa, sono Stati federali la Russia, la Germania, la Svizzera, l'Austria, il Belgio e la Bosnia-Erzegovina.

A differenza di quanto si verifica nello **Stato regionale** (come, ad es., in Italia e in Spagna), il quale realizza un **decentramento politico** in cui le Regioni (Comunità Autonome in Spagna), ancorché dotate di competenze legislative, si configurano come enti autonomi territoriali e, dunque, non sovrani, i componenti di uno Stato federale sono, invece, veri e propri Stati (si parla, infatti, di “Stato di Stati”), i quali detengono (in quanto “**Stati membri**” della Federazione), nonostante l'intervenuto patto federativo che dà luogo a una nuova entità sovrana (lo “**Stato centrale**”), una consistente quota residua di poteri sovrani (di legislazione, amministrazione e giurisdizione). Tant'è che detti Stati sono chiamati alla formazione della volontà politica generale dello “Stato federale” mediante la **seconda Camera**, che è rappresentativa degli Stati membri: in Germania, ad esempio, la seconda Camera, il *Bundesrat*, è composta di membri dei Governi dei *Länder*, con vincolo di mandato da parte di questi ultimi; negli Stati Uniti, il Senato è costituito da senatori eletti in ciascuno degli Stati membri.

Gli Stati membri, inoltre, conservano proprie Costituzioni, ancorché subordinate alla Costituzione federale, nel senso che l'ordinamento dei primi deve essere conforme ai principi fondamentali espressi nella seconda e, di norma, anche al diritto federale, il quale è destinato a prevalere in caso di conflitto col diritto statale. La Costituzione federale determina il riparto delle competenze tra Stato centrale e Stati membri, i quali hanno titolo per partecipare al procedimento di revisione della Costituzione federale. Negli Stati federali, il sistema giudiziario è articolato su due livelli, federale e statale.

È il caso di precisare che l'**Unione europea**, dotata di personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale (art. 47 TUE), si configura attualmente come una “**Comunità tra gli Stati europei**” (Corte cost. n. 183/1973), ovvero una “**Associazione tra Stati**” (cfr. la sent. c.d. Lisbona, 30 giugno 2009, del Tribunale costituzionale tedesco): essa dà luogo a una entità differente sia dalla Confederazione (le determinazioni di quest'ultima non si applicano direttamente ai cittadini degli Stati aderenti, diversamente da quanto accade nell'U.E.), sia dallo Stato federale (i Trattati europei non istituiscono un nuovo Stato centrale avente caratteri di sovranità). La U.E. risulta titolare di poteri “trasferiti” dagli Stati membri (c.d. **principio di attribuzione**) a una organizzazione del tutto nuova, avente carattere permanente e un proprio ordinamento giuridico, il cui fondamento rimane nella disponibilità degli Stati membri e la cui legittimazione deriva dai diversi popoli europei afferenti a detti Stati.

3. *La nozione di forma di governo: a) la monarchia costituzionale e la nascita della forma di governo parlamentare; b) Segue: i caratteri della forma di governo parlamentare in Italia e in altre esperienze europee; c) la forma di governo presidenziale; d) la forma di governo della V Repubblica francese; e) la forma di governo direttoriale.*

La distinzione tra **Monarchia** e **Repubblica** è ormai priva di utilità sul piano di una effettiva distinzione del corrispondente regime democratico: infatti, non se ne potrebbe sostenere una sostanziale differenza né sul piano dei c.d. principi di regime, né in ordine al funzionamento della forma di governo. La distinzione risulta, però, ancora valida per indicare una diversa modalità di preposizione all'ufficio di Capo dello Stato: sempre elettiva nel caso del Presidente repubblicano, mentre la Monarchia è regolata dalle norme di successione dinastica, aventi rango costituzionale.

In Spagna, cfr. gli art. 56 ss. della vigente Cost. del 1978. Nel Regno Unito, in cui non vi è una Costituzione uni-documentale, la materia venne regolata dall'*Act of Settlement* del 1701, che prevedeva una linea di successione protestante; adesso, è intervenuto il *Succession to the Crown Act* del 2013, che, fra l'altro, ha parificato uomini e donne ai fini successori. Lo Statuto Albertino all'art. 2 stabiliva che «Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo. Il Trono è ereditario secondo la legge salica», rinviando, pertanto, a norme consuetudinarie che escludevano le donne dalla successione al trono.

Con l'espressione **forma di governo** s'intende l'assetto organizzativo concernente l'espletamento della **funzione/attività di indirizzo politico** da parte degli organi di vertice di un ente politico o anche amministrativo. Se, appunto, intesa come determinazione dei fini, predisposizione dei mezzi e attuazione concreta dei primi, non solo per lo Stato ma anche per le Regioni e per gli altri enti autonomi è possibile, dunque, parlare di indirizzo politico e, dunque, di forma di governo (cfr., per le Regioni, l'art. 123, comma 1, Cost.); quando il riferimento è allo Stato-apparato, la forma di governo va ricostruita sulla base delle norme di rango costituzionale disciplinanti le funzioni degli **organi costituzionali**, titolari di una porzione di potere politico o di garanzia, **e i loro reciproci rapporti**, con particolare riguardo al Parlamento, al Governo e al Capo dello Stato.

Gli **organi costituzionali** sono così definiti in quanto posti in posizione di vertice nell'ordinamento e godono di reciproca indipendenza e pari-ordinazione e, comunque, sono necessari e indefettibili, poiché

la loro eventuale soppressione determinerebbe un *vulnus* nel nucleo essenziale del funzionamento del sistema costituzionale; le fondamentali funzioni di essi e la relativa organizzazione sono direttamente disciplinate in seno alla Costituzione; questi possono essere titolari di funzioni di indirizzo (Camere del Parlamento, Governo, Ministri) o di garanzia (Capo dello Stato, Corte costituzionale) e si distinguono dagli **organi di rilievo costituzionale**, menzionati all'interno del testo costituzionale (come il CNEL, la Corte dei Conti, il Consiglio di Stato, la Corte di Cassazione), ma privi del carattere di indefettibilità che connota unicamente i primi.

La Costituzione italiana disciplina i meccanismi e i momenti salienti del funzionamento della forma di governo parlamentare, vincolando i titolari degli organi costituzionali e gli attori politici coinvolti mediante norme di carattere giuridico e prescrittivo (c.d. **razionalizzazione della forma di governo**). Le norme del testo costituzionale relative alla forma di governo possiedono, tuttavia, margini di flessibilità che permettono l'**interazione di prassi, consuetudini e convenzioni costituzionali**. Non bisogna trascurare, infine, che il funzionamento di una data forma di governo dipende in larga misura anche dal numero dei partiti presenti nella realtà considerata (Elia) e dal sistema elettorale (proporzionale o maggioritario) adottato.

a) *La monarchia costituzionale e la nascita della forma di governo parlamentare.*

La **forma di governo parlamentare** rinviene la sua origine storica (come Monarchia parlamentare) nell'ordinamento inglese, allorquando il Governo, presieduto da un Primo Ministro di nomina regia, si viene a distinguere come organo politicamente responsabile per atti «propri» nei confronti della Camera dei Comuni, perdendo, così, la precedente connotazione di Consiglio dei collaboratori del Re.

La sussistenza di **rapporto fiduciario** tra Governo e Parlamento – il quale conferisce e può revocare il sostegno al primo – fonda e sostiene l'archetipo del governo parlamentare (*parliamentary government*). L'instaurazione di detto rapporto segna il superamento della c.d. Monarchia costituzionale (o limitata), introducendo un assetto in cui tanto il Parlamento, quanto (indirettamente) il Governo, che del primo è emanazione, sono sostenuti dalla medesima legittimazione popolare.

La **Monarchia costituzionale** si afferma col passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale. Ciò avviene in Inghilterra, nel corso del XVII secolo, a seguito della contestazione da parte del Parlamento dell'assolutismo degli Stuart; successivamente, dopo la Rivoluzione francese del 1789 nell'Europa continentale e, segnatamente, in Italia, nei primi anni di vigenza dello Statuto Albertino del 1848. Tale forma di governo si caratterizzava per la strutturazione «dualista» di essa, derivante dalla netta separazione tra potere esecutivo e potere legislativo: dunque, da una parte, si profilava la posizione del Re, cui apparteneva il potere esecutivo e la cui legittimazione riposava sul principio della successione dinastica e sul sostegno della nobiltà; dall'altra, il Parlamento o, per meglio dire, la Camera elettiva era rappresentativa di quella sia pur circoscritta frazione di corpo elettorale chiamata a eleggerla.

Per quanto concerne lo Statuto Albertino, quest'ultimo attribuiva al Re il compito di nominare e di revocare i Ministri, che erano suoi stretti collaboratori (art. 65), potendo sciogliere anticipatamente la Camera elettiva che non fosse favorevole a lui o al "suo" Governo. Di contro, il Parlamento deteneva la funzione legislativa che, sebbene sottoposta all'assenso reale (c.d. sanzione regia), soprattutto attraverso l'approvazione del bilancio poteva comunque condizionare l'operato dell'Esecutivo.

Il percorso che portò alla **Monarchia parlamentare** e, quindi, al superamento della monarchia costituzionale, che non configurava il Governo come organo costituzionale distinto dal Re, trova compimento allorché, già agli inizi del Settecento, Re Giorgio I Hannover non partecipò più alle sedute del *Cabinet* (non conoscendo, per altro, come si racconta, la lingua inglese). Sir Robert Walpole, in tale contesto, diede avvio e sviluppò il proprio ruolo di Primo Ministro in forme del tutto nuove rispetto al passato, tanto che a lui si deve la prima esperienza di solidarietà e responsabilità governativa, successivamente rafforzata, come testimoniano le dimissioni di Lord North (1782) e del suo intero gabinetto in quanto sfiduciato su una rilevante questione di politica estera (l'ottenuta indipendenza delle colonie inglesi) per effetto dell'accoglimento di una mozione politica in tal senso approvata dalla maggioranza dei componenti della Camera dei Comuni, pur continuando, il Primo Ministro, a godere della fiducia del Monarca.

È utile segnalare come si sia rivelato decisivo per la nascita e il consolidamento della forma di governo parlamentare il ricorso, da parte del

Parlamento inglese, all'istituto dell'*impeachment*, al fine di realizzare e mantenere, a dispetto dell'originaria funzione di esso, il rapporto fiduciario col Governo. La procedura, infatti, era nata per mettere in stato d'accusa i Ministri imputati di corruzione o i «cattivi consiglieri» del Re e dava luogo a un processo per tradimento del Monarca che muoveva da un'accusa sostenuta dalla Camera dei Comuni innanzi alla Camera dei *Lords*. Emblematica dell'originaria funzione dell'istituto è la vicenda del Conte Strafford, imputato sotto il regno di Carlo I (quest'ultimo, infatti, era salvaguardato da ogni accusa per via della prerogativa d'irresponsabilità regia: «*the king can do no wrong*») poiché ritenuto un pericolo per la Nazione e come tale meritevole della pena capitale. Il ricorso alla sola minaccia di procedere a *impeachment* come strumento di pressione politica nei confronti del Ministro sgradito al Parlamento, al fine di obbligarlo alle dimissioni, introdusse, così, il **principio della responsabilità politica** dei Ministri nei confronti della Camera dei Comuni.

Il c.d. **modello Westminster** (forma di governo inglese) si è consolidato in epoca vittoriana ed è pervenuto sino ai giorni nostri attraverso la perdurante osservanza di numerose **convenzioni costituzionali** (*Conventions of the Constitution*), che hanno definitivamente ascritto, in via consuetudinaria, come coesistente al regime parlamentare la sussistenza del **rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo** (*confidence*) e, dunque, la **responsabilità politica** di quest'ultimo nei confronti del primo.

In particolare, in Inghilterra, sussiste la consuetudine secondo la quale il Primo Ministro deve essere scelto dal Monarca nella persona del *leader* del partito politico che ha ottenuto la maggioranza dei seggi nella Camera dei Comuni e la **irresponsabilità del Sovrano** significa che questi regna (ma non governa) su consiglio del Primo Ministro e dei Ministri (*The King can do no wrong*), sui quali ricade la responsabilità politica (di fronte alla Camera dei Comuni) e giuridica (di fronte alla magistratura) per gli atti compiuti.

La storia britannica, senza smentire il principio di sovranità del Parlamento, ha visto col passare del tempo il rafforzamento della posizione del Primo Ministro nel ruolo centrale di direzione politica (**governo «del Primo Ministro» o «di Gabinetto»**), in uno al mantenimento del **sistema elettorale maggioritario**, che ha permesso il consolidarsi di un sistema tendenzialmente bipartitico, in grado di assicurare al primo Ministro un'adeguata maggioranza parlamentare.

b) Segue: *i caratteri della forma di governo parlamentare in Italia e in altre esperienze europee.*

I tratti fondamentali della **forma di governo parlamentare italiana** – in continuità con la previgente esperienza della Monarchia parlamentare – si sostanziano nella relazione fiduciaria tra le due Camere del Parlamento e il Governo: al riguardo, sono di diretto interesse gli artt. 94 e 95 della Costituzione, integrati da talune da norme di natura convenzionale e consuetudinaria.

Il Capo dello Stato – come si vedrà ampiamente nella parte dedicata appositamente a quest'organo – è prefigurato come estraneo all'indirizzo politico, che rimane nell'esclusivo ambito della relazione fiduciaria Governo-Parlamento, sebbene disponga di rilevanti **attribuzioni di garanzia** (indicate, anch'esse, nel testo costituzionale) circa il regolare svolgimento di siffatta relazione.

È in tal senso, allora, che si parla di **razionalizzazione della forma di governo parlamentare**, consistente nella regolamentazione, tramite norme scritte della Carta Costituzionale, dei momenti salienti del funzionamento della forma di governo.

Il 4 settembre 1946, la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò il c.d. ordine del giorno Perassi, così formulato: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

Nella indicata direzione, pertanto, il testo costituzionale si è fatto carico di prevedere talune condizioni di stabilità del Governo, disciplinando nel dettaglio, con una *razionalizzazione* da molti giudicata tuttavia «debole» (e che il sistema partitico frammentato non contribuisce a rendere più efficace), le modalità attraverso le quali le Camere accordano o revocano la fiducia all'Esecutivo: si tratta, in particolare, dei c.d. **caratteri del voto di fiducia**, consistenti nella presentazione di una mozione motivata e votata per appello nominale in ciascuna delle due Camere. Per la **mozione di sfiducia** si richiede, altresì, che la medesima debba essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera in cui viene proposta e che non possa essere messa in discussione, nella medesima, prima di tre giorni dalla sua presentazione

(art. 94 Cost.). La mancata fiducia iniziale (anche in una sola delle due Camere) o l'approvazione, da parte di una di queste, di una mozione di sfiducia, ai sensi dell'art. 94, comma 4, Cost., **comporta l'obbligo giuridico di dimissioni del Governo.**

Il successivo art. 95, comma 2, Cost., prevede la **responsabilità collegiale e individuale dei Ministri**, nella rispettiva veste di componenti dell'organo collegiale governativo e quali organi di vertice dei singoli dicasteri (come sarà compiutamente trattato nel Cap. XII).

La Corte costituzionale ha precisato nella sentenza n. 7 del 1996, relativa alla sfiducia mossa al Ministro Mancuso, che l'attività collegiale del Governo e l'azione individuale del singolo Ministro devono svolgersi in armonica correlazione e si ricordano nell'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico, a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, come ha ribadito la stessa Corte costituzionale, «l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo Ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità ovvero il singolo Ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli» (c.d. **sfiducia individuale**), cfr. ancora la sent. n. 7 del 1996 cit.

In **Germania**, la Legge Fondamentale del 1949 ha previsto una *razionalizzazione* della forma parlamentare ivi adottata, definita «**Cancellierato**».

A differenza del sistema italiano, il rapporto fiduciario si instaura tra la sola Dieta federale, il *Bundestag* (e non con il *Bundesrat*, la Camera rappresentativa degli Stati membri) e il Cancelliere, il quale viene **eletto** (art. 63) a maggioranza assoluta dallo stesso *Bundestag*, senza dibattito e su proposta del Presidente Federale (dopo aver preso atto del risultato ottenuto dalla coalizione vincente alle lezioni politiche), il quale, dovrà, all'esito, nominarlo (art. 67). È comunque possibile che non si raggiunga la maggioranza richiesta e che, alla fine, venga eletto un Cancelliere con la sola maggioranza semplice del *Bundestag*: in questa ipotesi spetterà al Presidente Federale valutare, discrezionalmente, se nominare l'eletto, nonostante la debolezza del consenso parlamentare di cui gode, ovvero se sciogliere anticipatamente il *Bundestag* e chiamare, così, gli elettori nuovamente alle urne.

La responsabilità politica dell'esecutivo non è collegiale, poiché i **Ministri rispondono soltanto al Cancelliere Federale**, che si assume la responsabilità dell'indirizzo generale della politica governativa di

fronte allo stesso *Bundestag* (art. 65). Si spiega, pertanto, la ragione per la quale non sarebbe ammissibile nell'ordinamento tedesco, a differenza del nostro, una sfiducia individuale nei confronti del singolo Ministro, mentre – sempre per maggiore garanzia di stabilità – la sfiducia al Cancelliere può essere espressa, al fine di evitare una «crisi al buio», unicamente se, a maggioranza dei propri membri, il *Bundestag* è in grado di eleggere il successore del Cancelliere sfiduciato (c.d. **sfiducia costruttiva**, art. 67). L'esigenza di governabilità prevale anche nella ipotesi in cui il Cancelliere, essendosi sottoposto a un **voto di fiducia** del *Bundestag* sul proprio operato, ed essendo stata negata la fiducia richiesta ma non essendo possibile l'elezione di un nuovo Cancelliere né opportuno lo scioglimento della Dieta, chieda al Presidente di dichiarare lo **stato di emergenza legislativa** (art. 81), a seguito del quale il Governo potrà portare a termine i propositi legislativi più urgenti per un periodo limitato di sei mesi e con la collaborazione del solo *Bundesrat* (dove siedono i rappresentanti dei *Länder*, gli Stati membri della Federazione).

Anche nel Regno di **Spagna**, che adotta la forma parlamentare in un ordinamento caratterizzato da un Capo di Stato monarchico, il Presidente del Governo assume la carica, a seguito di elezione a maggioranza assoluta da parte del solo Congresso dei deputati, quale candidato proposto dal Re (o, eventualmente, decorse 48 ore dal primo scrutinio, a maggioranza semplice; se neppure una nuova candidatura ottiene successo nei due mesi successivi, il Re, previo accordo con il Presidente del Congresso, procederà allo **scioglimento** delle Camere).

Il rapporto fiduciario – che intercorre soltanto con il Congresso dei Deputati – si ritiene «presunto» fino al termine della legislatura, a meno che esso non venga meno a seguito dell'approvazione, a maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati, di una **mozione di censura (sfiducia) costruttiva**. In questa evenienza, il candidato, proposto nella stessa mozione a succedere a quello sfiduciato, risulterà direttamente investito della fiducia della Camera (artt. 113 e 114 Cost. Sp.). Soltanto nel giugno del 2018, l'istituto ha visto la sua prima applicazione con successo, quando il Congresso ha approvato la mozione di sfiducia presentata a sostegno del socialista Pedro Sanchez contro il Presidente del Governo Mariano Rajoy, leader del partito popolare, al quale, pertanto, il primo è succeduto.

Nel caso intervenga un voto negativo su una **questione di fiducia** (essa, comunque, s'intenderà approvata anche a maggioranza semplice) posta dal Presidente del Governo innanzi al Congresso sull'intero

programma o su una dichiarazione di politica generale previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente e l'intero esecutivo sono obbligati a dimettersi (art. 112 Cost. Sp.).

c) *La forma di governo presidenziale.*

A differenza del governo parlamentare, impostato – come si è visto – sul rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, la **forma di governo presidenziale**, il cui modello è rappresentato dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787, è caratterizzata da una distinta legittimazione popolare delle Camere del Congresso e del Presidente (perciò si parla di sistema «dualista»), il quale cumula il ruolo di Capo dello Stato e di Capo del Governo in un ordinamento strutturato su base federale.

Peculiare elemento distintivo di questo sistema è una **più rigida applicazione del principio della separazione dei poteri rispetto alla forma parlamentare**, in virtù della quale né il Congresso, né il Presidente possono intervenire sulla reciproca durata del mandato, non disponendo, né l'uno, né l'altro, degli strumenti a tal uopo presenti nei governi parlamentari, vale a dire, la mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo e il potere scioglimento anticipato delle Camere.

Il **potere legislativo** spetta al Congresso, il quale consta di due Camere: la Camera dei rappresentanti (con mandato biennale ed eletta dall'intero corpo elettorale della Federazione) e il Senato (con mandato di sei anni, ma ogni biennio rinnovato per un terzo), composto da cento membri e la cui composizione tiene conto della condizione paritaria dei cinquanta (semi-sovrani) Stati membri, i cui elettori sono chiamati a eleggere due senatori indipendentemente dal numero dei rispettivi cittadini.

Al **Presidente**, che rimane in carica per un periodo di quattro anni, è conferito il potere esecutivo (art. 2 Cost. USA). La elezione di esso – una volta individuati i candidati alla presidenza e alla vicepresidenza mediante convenzioni nazionali del partito democratico e di quello repubblicano, i cui delegati sono eletti con il metodo delle «primarie» – avviene in modo sostanzialmente diretto da parte del corpo elettorale della Federazione, poiché, a seguito della elezione in ciascuno Stato di un numero di «elettori presidenziali» pari a quello complessivo dei senatori e dei deputati che ciascuno Stato ha il diritto di esprimere, questi ultimi, eletti in ciascuno Stato con il sistema maggioritario di lista

(secondo cui il partito che ottiene più voti conquista tutti gli elettori di quello Stato), voteranno successivamente per il candidato Presidente (e vice-presidente) collegato al rispettivo partito ed eleggeranno quello che, evidentemente, potrà contare su un maggior numero di elettori presidenziali.

La rigida distribuzione delle funzioni di governo risulta, tuttavia, temperata da due elementi: innanzitutto, da una serie di meccanismi di reciproco controllo, freno e bilanciamento (*checks and balances*) nell'esercizio delle funzioni rimesse al legislativo e all'esecutivo. Volendone ricordare alcuni, se da un lato il Parlamento mediante l'esercizio della funzione legislativa ha la possibilità di condizionare l'attuazione della politica presidenziale soprattutto attraverso l'**approvazione del bilancio federale** o, tramite proprie Commissioni conoscitive e di indagine, esercitare un'azione di controllo sull'esecutivo; ovvero da parte del solo **Senato** esprimendo il consenso (*advice and consent*) sulle nomine di alti funzionari federali, tra i quali i giudici della Corte Suprema, e sui trattati internazionali conclusi dal Presidente; e se, ancora, la Camera dei rappresentanti dispone del potere di *impeachment* nei confronti del Presidente (che può essere destituito) e dei funzionari federali, mettendoli in stato d'accusa innanzi al Senato per farne valere una responsabilità penale; dall'altro lato, al **Presidente** sono attribuiti poteri di impulso e di freno mediante l'annuale presentazione della proposta di bilancio federale, ovvero messaggi programmatici (come quello che, ogni anno, ha ad oggetto lo stato dell'Unione) o poteri di impulso, per mezzo dei quali egli raccomanda alla considerazione del Congresso (non disponendo di diretta iniziativa legislativa, ma potendo eventualmente fare riferimento ai parlamentari a lui politicamente più vicini) l'adozione delle misure che ritiene necessarie e opportune.

Particolarmente rilevante è, inoltre, il potere di **veto sospensivo presidenziale** (che può essere anche «minacciato» al fine di ottenere effetti deterrenti) **delle leggi** approvate dal Congresso, che sono, in tal caso, prima della promulgazione, rinviate alle Camere per un riesame di legittimità o anche di merito politico; ma, affinché esse siano riapprovate e sia superata l'opposizione del Presidente, occorrerà il voto favorevole della maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera: in particolare, nel caso in cui il Presidente lasci decorrere i dieci giorni previsti senza promulgarla né rinviarla, la legge si considera comunque promulgata anche senza la sua firma, ma se la scadenza del termine per il rinvio coincide con un periodo di sospensione dell'attività

parlamentare, l'inerzia presidenziale determinerà un veto insuperabile e la legge decade (*pocket veto*).

Un peso rilevante nel funzionamento dell'intero sistema è esercitato dalla **Corte Suprema**, che si compone di nove giudici (di nomina presidenziale previo consenso del Senato), aventi un mandato vitalizio che ne dovrebbe assicurare l'indipendenza. La Corte, nell'ambito della funzione giurisdizionale esercitata, svolge anche un controllo di costituzionalità sulle leggi statali e federali (*Judicial review of legislation*), vincolante per le Corti inferiori. Il modello statunitense realizza un sindacato "diffuso" di costituzionalità (che può essere effettuato da ciascun giudice), che la Corte Suprema ha inaugurato con la celeberrima sentenza sul caso "*Marbury contro Madison*" del 1803.

d) *La forma di governo della V Repubblica francese.*

La forma di governo della **V Repubblica francese** – risultante dalla Costituzione del 5 ottobre 1958 e dal successivo emendamento del 1962, proposto da De Gaulle al fine di introdurre l'elezione popolare del Presidente della Repubblica – realizza un assetto definito **semipresidenziale**, in quanto, nel medesimo contesto, sono presenti i caratteri tipici tanto del regime parlamentare (responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento sulla base di un rapporto fiduciario revocabile), quanto della forma presidenziale, giacché il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio popolare diretto (con eventuale ballottaggio tra i due candidati più votati se nessuno, al primo turno, ha ottenuto la maggioranza assoluta dei votanti) ed è titolare di poteri rilevanti d'indirizzo politico e non meramente simbolici.

Dato saliente è un «**esecutivo bicefalo**», un'aquila a due teste (secondo l'espressione di Duverger), cui afferiscono al contempo Presidente della Repubblica e Primo Ministro, entrambi accomunati da funzioni di governo in qualche modo condivise, siccome entrambi legittimati (direttamente o indirettamente) dal consenso popolare (il Capo dello Stato, per via della sua elezione, il Primo Ministro, di nomina presidenziale, grazie al sostegno della maggioranza parlamentare).

Il funzionamento di questo modello rimane estremamente esposto, forse più di ogni altro, alle "oscillazioni" della politica, in quanto l'equilibrio tra i due vertici dell'esecutivo penderà a favore dell'uno o dell'altro all'esito delle elezioni parlamentari, se le medesime confermeranno o meno la prevalenza del partito del Presidente e della

coalizione politica che lo sostiene. Infatti, se il Presidente è il *leader* politico della maggioranza parlamentare, egli avrà modo di nominare un Primo Ministro sul quale potrà esercitare un'influenza decisiva. Diversamente, nell'ipotesi in cui la maggioranza parlamentare non sia favorevole al Presidente, quest'ultimo sarebbe costretto a nominare un Primo Ministro che dovrà comunque disporre della necessaria fiducia parlamentare, determinando, così, un'inevitabile «**coabitazione**» con un esponente di altra parte politica, il quale intenderà esercitare in autonomia, in quanto sostenuto dalla maggioranza parlamentare, il proprio ruolo, ferme restando, ovviamente, le prerogative costituzionali del Capo dello Stato specialmente nel campo della politica estera.

La concezione gollista della preminenza del ruolo presidenziale nel sistema, come vero capo dell'esecutivo, emerse con estrema chiarezza a seguito della tanto discussa **modifica costituzionale del 1962**, con la quale – sulla base del procedimento previsto nell'art. 11 Cost. Fr., che consente al Presidente, su proposta del Governo, di sottoporre a *referendum* popolare un progetto di legge riguardante l'*organizzazione dei pubblici poteri*, cui si fece ricorso in luogo del procedimento di revisione costituzionale che avrebbe comportato l'intervento delle Camere che si erano manifestate contrarie a tale innovazione – venne introdotta (taluno sostiene, forzando lo spirito e la lettera della Costituzione del 1958), su iniziativa di De Gaulle, l'elezione per un settennio, a suffragio universale, diretto, a doppio turno, del Capo dello Stato. Nel 2000, su iniziativa del Presidente Chirac, la durata del mandato presidenziale è stata ridotta a cinque anni, al fine di omogeneizzarla alla durata dell'Assemblea Nazionale e scongiurare, in tal modo, il verificarsi della “coabitazione”.

La distribuzione delle funzioni di governo tra Presidente e Primo Ministro si ricava, in via generale, dall'art. 9 Cost. Fr., secondo cui il Presidente è chiamato a presiedere il Consiglio dei Ministri e dal successivo art. 20, che affida al Governo il compito di determinare e dirigere la politica nazionale e, quindi, dall'art. 21, per il quale spetta al Primo Ministro la direzione dell'azione governativa e la responsabilità della difesa nazionale.

In ogni caso, la posizione del Presidente – che, ai sensi dell'art. 5 Cost. Fr., viene riassunta nella garanzia del rispetto della Costituzione, da assicurare mediante il suo «arbitrato» in vista del regolare funzionamento dei poteri pubblici e della continuità dello Stato – comporta l'esercizio di scelte politiche, suffragate dalla disciplina in materia di

controfirma dei propri atti da parte del Primo Ministro o dei Ministri responsabili. Tuttavia, ai sensi dell'art. 19 Cost. Fr., **non è prevista controfirma** (al precipuo fine di escludere il Capo dello Stato da qualsiasi forma di controllo governativo) in specifiche materie di notevole rilievo politico a quest'ultimo riservate, quali la nomina del Primo Ministro e l'accettazione delle dimissioni del Governo presentategli dal primo; per sottoporre a *referendum* un progetto di legge riguardante l'organizzazione dei pubblici poteri; per lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale; per l'adozione di misure eccezionali quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali siano minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali sia interrotto, come dispone l'art. 16 Cost. Fr.; per l'invio di messaggi alle Camere; per adire il Consiglio costituzionale e per la nomina dei membri di designazione presidenziale in quest'ultimo organo.

Le connotazioni di stampo parlamentare del sistema francese, concernenti il rapporto fiduciario con l'Assemblea Nazionale (che col Senato costituisce il Parlamento), si rintracciano, innanzitutto, nell'art. 49, comma 1, Cost. Fr., secondo il quale il Primo Ministro, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, «impegna dinanzi all'Assemblea Nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale», sancendo, tale previsione, secondo l'interpretazione più accreditata, non un obbligo ma la semplice facoltà del Governo di sottoporsi al voto di fiducia iniziale dell'Assemblea Nazionale, in quanto **la sussistenza del rapporto fiduciario si presume esistente**, ben potendo, in ogni caso, il Governo richiedere un **voto di fiducia** per rinsaldare, ove opportuno, la propria posizione politica, con la conseguenza che il voto contrario dell'assemblea ne comporta l'obbligo di dimissioni, ai sensi del successivo art. 50.

Per altro verso, l'Assemblea Nazionale può mettere in discussione la responsabilità del Governo mediante la votazione di una **mozione di censura** (*motion de censure*) e, sempre a norma dello stesso art. 49, il Primo Ministro, a sua volta, potrà impegnare la responsabilità politica del Governo innanzi all'Assemblea (**questione di fiducia o «ghigliottina»**) su un testo che si considererà adottato, salvo che, nel termine di ventiquattr'ore, venga presentata e approvata una mozione di censura che obbligherà alle dimissioni l'esecutivo.

Oltre alla previsione costituzionale, secondo cui **le materie non attribuite alla legge hanno carattere regolamentare** (art. 37, comma 1) e, dunque, sono nella disponibilità del Governo in base a una “riserva di regolamento”, altri istituti volti a rinsaldare la preminenza della compagine governativa a fronte del ruolo del Parlamento, sono le sedute riservate in via prioritaria all’esame degli argomenti all’**ordine del giorno** dei lavori di ciascuna Camera **stabilito dal Governo** (art. 48, comma 2, Cost. Fr.); il c.d. **voto bloccato**, che consente all’esecutivo, il quale non intende nella circostanza impegnare il rapporto fiduciario, di poter costringere l’Assemblea a pronunciarsi con un unico voto sul testo all’esame o su parte di esso senza poter apportare modifiche non gradite al Governo (art. 44, comma 3, Cost. Fr.); la previsione di **incompatibilità delle funzioni di membro del Governo con l’esercizio del mandato parlamentare**, che (prima della riforma costituzionale del 2008 che consente, secondo l’art. 25 Cost. Fr., al parlamentare di riottenere il proprio seggio esaurita la funzione di governo) mirava ad evitare – in netta contrapposizione alla prassi dei sistemi parlamentari, nei quali l’esecutivo è una promanazione del legislativo – che taluni parlamentari potessero strumentalmente mettere in crisi il Governo con l’obiettivo di prendere il posto del Ministro sfiduciato e che, al contempo, indebolendosi in tal modo i partiti, risultassero rafforzate le prerogative del Presidente nella scelta dei Ministri (art. 23 Cost. Fr.).

Le riforme costituzionali intervenute sotto la presidenza Sarkozy (legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008) si caratterizzano sia per il **rafforzamento del ruolo parlamentare rispetto a talune prerogative presidenziali e governative** (in tal senso depongono, fra gli altri, la possibilità per il Presidente della Repubblica di intervenire di fronte al Parlamento riunito in seduta comune in modo che detto intervento possa dare luogo, in sua assenza, a un dibattito, cui non segue, tuttavia, alcun voto; il temperamento della portata del terzo comma dell’art. 49, secondo cui il Primo ministro può, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all’Assemblea nazionale soltanto sull’approvazione di un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale e, in tal caso, detto progetto è considerato adottato, salvo che una mozione di sfiducia, presentata nel termine di ventiquattr’ore, venga votata secondo le modalità previste; la istituzionalizzazione delle Commissioni d’inchiesta e la possibilità per le Assemblee di votare risoluzioni; l’ampliamento del controllo parlamentare sull’esercizio delle prerogative presidenziali di cui all’art. 16 Cost.); sia per il **rafforzamento delle garanzie dei cittadini**, come emblematicamente depone l’introduzione dell’art. 61-1 Cost., che ha ammesso la possibilità di adire, in via successiva e con le modalità del controllo di costituzionalità in via incidentale, il **Consiglio costituzionale** – fino a quel momento giudice costituzionale solo in via preventiva, cioè prima che la legge sotto esame fosse promulgata ed entrata in vigore – mediante rimessione a detto organo degli atti da parte del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione per questioni di legittimità costituzionale di leggi sospettate di violazione dei diritti fondamentali.

e) *La forma di governo direttoriale.*

La Confederazione Svizzera è uno Stato federale, nel quale si assiste a una rigida separazione dei poteri che dà vita all'unico esempio, attualmente vigente, di **forma di governo direttoriale**.

Il termine «direttorio» richiama il modello proposto nella Costituzione francese del 1795 e, quindi, importato in Svizzera sul finire del secolo in uno alla istituzione della Repubblica elvetica. L'organo esecutivo è, dunque, il Direttorio, vale a dire il Consiglio federale, formato da sette membri eletti individualmente dal Parlamento (l'Assemblea federale, risultante dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati); esso non è revocabile dal Parlamento e rimane in carica per un periodo di tempo predeterminato (quattro anni), non instaurando con quest'ultimo alcun rapporto fiduciario. Il Presidente del Consiglio federale è eletto, con mandato annuale, dal Consiglio stesso fra i suoi membri, i quali singolarmente svolgono le funzioni di Ministri federali e collegialmente quella di Capo dello Stato.

Il funzionamento del sistema ruota intorno alla istituzione parlamentare, dalla quale promana l'organo esecutivo, che rimane in carica per l'intera durata della legislatura. La **rigida applicazione della separazione dei poteri** fa sì che il Direttorio non possa procedere allo scioglimento anticipato del Parlamento, né è previsto che quest'ultimo possa sfiduciare l'esecutivo, quantunque l'Assemblea sia in grado di indirizzarne l'attività attraverso la propria competenza in materia di bilancio, tanto da potersi concludere che, sebbene la titolarità della funzione di indirizzo politico debba alla luce delle norme costituzionali considerarsi condivisa tra i due organi, è, tuttavia, il **Consiglio federale** ad esercitare nel sistema la preminente azione di governo.

Tale assetto si è ormai consolidato in aderenza alle condizioni socio-politiche del Paese, ove si deve tener conto delle diverse comunità etniche, linguistiche e religiose, le quali conseguono all'interno del Direttorio una favorevole armonizzazione (è, per convenzione costituzionale, garantita la rappresentanza dei Cantoni), dovuta tanto all'efficienza dell'organo per le sue ridotte dimensioni, quanto a un equilibrato assetto dei partiti che si contendono l'arena politica (i quattro principali vengono sempre rappresentati in Consiglio federale ed esprimono, a rotazione, la presidenza dell'organo).

Si ritiene che l'ampio ricorso agli **istituti di iniziativa popolare** (il «Popolo» è sempre indicato con l'iniziale maiuscola nel testo costituzionale elvetico) e **referendari**, costituzionalmente previsti, valga a

esercitare una forma di benefico «contrappeso» nei confronti della tendenza consociativa manifestata dal sistema politico, arroccato nella c.d. *formula magica*, che vede i quattro maggiori partiti attenuare, di fatto, una reale dialettica maggioranza-opposizione a causa della costante negoziazione fra loro delle linee politiche e degli interventi da adottare.

L'estratto che stai consultando
fa parte del volume in vendita
su **ShopWKI**,
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

UTET[®]
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX