



L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA

LO STATO

LO STATO:

ELEMENTI COSTITUTIVI:

Popolo (elemento personale)

Territorio (elemento spaziale)

Sovranità (elemento organizzativo)

FUNZIONI DELLO STATO:

Legislativa: riguarda l'emanazione delle norme. È affidata al Parlamento.

Esecutiva: attraverso di essa si dà attuazione concreta alla legge e si curano in modo immediato gli interessi pubblici. È affidata al Governo.

Giurisdizionale: si concreta nell'individuazione della regola da applicare in caso di controversie. È affidata alla Magistratura.

1) LO STATO E I SUOI ELEMENTI COSTITUTIVI: IL POPOLO

Lo Stato rappresenta l'organizzazione politica della società, o meglio un popolo organizzato con proprie leggi, stanziato stabilmente su un territorio e soggetto ad un potere sovrano esercitato da un'autorità che opera per il perseguimento di superiori fini giuridici e sociali.

Da tale definizione emergono i tre elementi costitutivi dello Stato: un elemento personale (popolo), un elemento spaziale (territorio) e un elemento organizzativo (sovranità).

Il popolo. Il termine popolo sta ad indicare l'insieme degli individui legati allo Stato dal vincolo della cittadinanza, ai quali cioè l'ordinamento giuridico statale attribuisce lo status di cittadino, vale a dire l'insieme delle situazioni giuridiche attive e passive che pongono i cittadini in relazione esclusiva con l'apparato statale.

Acquisto della cittadinanza italiana. La L. 5 febbraio 1992, n. 91 stabilisce che è cittadino:

1) per nascita (art. 1)

— il figlio di padre o di madre cittadini;

— chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidei, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono;

— il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga trovato il possesso di altra cittadinanza; 2)

per estensione

— il figlio riconosciuto o dichiarato giudizialmente durante la minore età. Se il figlio riconosciuto o dichiarato è maggiorenne conserva il proprio stato di cittadinanza, ma può dichiarare, entro un anno dal riconoscimento o dalla dichiarazione giudiziale, ovvero dalla dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero, di eleggere la cittadinanza determinata dalla filiazione. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai figli per i quali la paternità o maternità non può essere dichiarata, purché sia stato riconosciuto giudizialmente il loro diritto al mantenimento o agli alimenti (art. 2);

— il minore straniero adottato da cittadino italiano (art. 3);

— il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. I termini sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi (art. 5 così come sostituito dalla L. 15 luglio 2009, n. 94); 3)





3) per beneficio di legge (art. 4)

— lo straniero o l'apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita:

- a) se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana;
- b) se assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana;
- c) se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana;

— lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data.

4) per naturalizzazione (art. 9):

— con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno:

- a) lo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c);
- b) lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione;
- c) lo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato;
- d) il cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica;
- e) l'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica;
- f) lo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica;

— con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri: a) lo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia;

b) lo straniero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

Perdita e riacquisto. La cittadinanza italiana si perde:

- 1) per assunzione di un impiego o prestazione di servizio militare presso uno Stato estero, nel caso in cui vi sia persistenza nell'impiego o nel servizio nonostante l'intimazione del Governo italiano di interrompere il rapporto;
- 2) per assunzione di carica o di impiego pubblico, prestazione di servizio militare, o acquisto volontario della cittadinanza presso uno Stato estero, in quel momento in stato di guerra con l'Italia. È previsto, altresì, che il cittadino, il quale acquisti una cittadinanza straniera, conservi quella italiana, ma possa ad essa rinunciare qualora stabilisca la propria residenza all'estero.

La cittadinanza italiana si può riacquistare:

- 1) per prestazione del servizio militare o assunzione di un impiego pubblico alle dipendenze dello Stato italiano (anche all'estero) e previa dichiarazione di volerla riacquistare;
- 2) per rinuncia da parte di un ex cittadino all'impiego o servizio militare presso uno Stato estero con trasferimento, per almeno due anni, della propria residenza in Italia;
- 3) per dichiarazione di riacquisto con stabilimento, entro un anno, della residenza nella Repubblica, ovvero dopo un anno dalla data in cui l'ex cittadino ha stabilito la propria residenza nel territorio italiano, salvo espressa rinuncia.





Inoltre, il diritto alla cittadinanza italiana è riconosciuto ai soggetti che siano stati cittadini italiani (e ai loro figli e discendenti in linea retta di lingua e cultura italiana), già residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano successivamente ceduti alla Repubblica Jugoslava in forza del Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947 ovvero in forza del Trattato di Osimo del 10 novembre 1975 (art. 17bis inserito dalla L. 8 marzo 2006, n. 124).

2) IL TERRITORIO

Altro elemento costitutivo dello Stato (elemento «materiale») è il territorio, cioè quella parte della superficie terrestre sulla quale è stabilmente stanziato il popolo e su cui lo Stato esercita la propria autorità. In particolare, il territorio comprende la terraferma, lo spazio aereo, il sottosuolo, il mare territoriale e la piattaforma continentale.

La terraferma è delimitata da confini naturali (fiumi, montagne) o artificiali (stabiliti da trattati internazionali).

Rientrano nel concetto di territorio dello Stato anche lo spazio aereo sovrastante la terraferma (con esclusione dello spazio aereo extra-atmosferico che non appartiene ad alcuno Stato), il mare territoriale ed il sottosuolo, nei limiti della loro effettiva utilizzabilità da parte dell'uomo.

Il mare territoriale è la fascia di mare costiero entro cui lo Stato esercita la sovranità. Tale fascia, per norma consuetudinaria, ha un'estensione massima di 12 miglia dalla costa, e tale è il limite esterno anche per la legge italiana (art. 2 codice della navigazione).

Il limite delle 12 miglia posto all'estensione del mare territoriale è stato recepito anche dalla Convenzione di Montego Bay. Quest'ultima ha, inoltre, riconosciuto agli Stati diritti sovrani, ai fini dell'esplorazione e dello sfruttamento delle risorse naturali, sulla piattaforma continentale, vale a dire sui fondi marini ed il loro sottosuolo al di là del mare territoriale, per tutta l'estensione del prolungamento naturale del territorio terrestre dello Stato

fino al bordo esterno del margine continentale o fino a 200 miglia marine dalle linee-base a partire dalle quali è misurata l'ampiezza del mare territoriale.

La stessa Convenzione ha individuato anche una zona economica esclusiva, che si estende fino a 200 miglia dalla costa e all'interno della quale tutte le risorse economiche spettano allo Stato costiero, fatti salvi i diritti degli altri Stati di navigazione, sorvolo e posa di cavi o oleodotti.

Sono, infine, considerati parti del territorio dello Stato le navi e gli aerei mercantili in viaggio in alto mare (cioè quello che si trova oltre il mare territoriale) e sul cielo soprastante, nonché le navi e gli aerei militari ovunque si trovino. Si parla in tal caso di «territorio fluttuante» o di «extraterritorialità».

3) LA SOVRANITÀ

La sovranità consiste nel potere supremo dello Stato all'interno del proprio territorio (sovranità interna) e nell'indipendenza dello Stato rispetto a qualsiasi altro Stato (sovranità esterna).

Il concetto di sovranità può, dunque, distinguersi in:

- esterna, relativamente ai rapporti dello Stato con gli altri Stati e con le organizzazioni internazionali e si sostanzia nell'effettiva e concreta autonomia che ciascuno Stato, in virtù della propria originarietà, possiede;
- interna, relativamente ai rapporti dello Stato con i cittadini e quanti risiedono sul suo territorio, e si manifesta nel potere d'imperio di cui lo Stato è titolare, connotandosi nella supremazia nei confronti di ogni altro soggetto, ente o organizzazione che opera sul territorio statale.

Sovranità e globalizzazione. Lo Stato, per conservare la propria indipendenza e garantire il benessere della collettività, è investito dalla Costituzione (artt. 41-54) ad intervenire nella determinazione della politica economica nazionale nei settori di base.

In tal modo, lo Stato assume lo status di imprenditore pubblico con il fine primario del mantenimento o crescita dell'occupazione prima che del profitto.

Oggi, pur rimanendo a carico dello Stato i costi pubblici e quelli tipici dello Stato sociale, quasi tutto il mercato nazionale è caduto in mano a imprenditori privati che indirettamente finanziano le casse statali versando all'erario i loro tributi.





Le «privatizzazioni», che hanno coinvolto le imprese strategiche di grandi dimensioni, ha inciso notevolmente sul tessuto economico e politico nazionale contribuendo a determinare un fenomeno nuovo e incontrollabile da parte dei singoli ordinamenti: la globalizzazione, che incide soprattutto nelle relazioni economiche, creando un mercato mondiale in cui gli operatori economici travalicano i confini nazionali alla ricerca di vantaggi competitivi che permettano di abbattere i costi di produzione allocando le loro imprese nei siti più convenienti (es. dove la manodopera è più bassa, dove sono previste agevolazioni fiscali) al fine massimizzare i propri profitti impoverendo così milioni di persone soprattutto nelle aree e nei Paesi in via di sviluppo (STIGLIZ).

La globalizzazione costituisce, dunque, il risultato della combinazione di diversi fattori, primo fra tutti gli interessi delle multinazionali rivolte esclusivamente al profitto e non alla giustizia sociale.

Ciò significa che qualsiasi manovra economica adottata dai governi nazionali può essere vanificata dall'andamento congiunturale (di economie o di singoli settori economici) del mondo globalizzato le cui sorti sono nelle mani della «governance» mondiale che sfugge al controllo degli Stati e delle organizzazioni internazionali.

In parallelo alla «globalizzazione» si è dunque ampliata la sfera della governance mondiale che si contrappone al concetto statico e verticale della «governabilità» di ciascun paese (basata sulla stabilità politica e l'abilità programmatica dei singoli governi) ponendosi come una nuova forma di intervento economico, dinamico, orizzontale e interattivo.

4) LE FORME DI STATO

L'espressione «forma di Stato» indica il rapporto che intercorre tra chi detiene il potere e coloro che ne sono assoggettati, e quindi definisce il rapporto che si realizza fra autorità e libertà dei singoli.

Tale rapporto è profondamente condizionato dal contesto storico, da fattori economici, culturali, politici, variamente intrecciati fra loro, che incidono sulle strutture e sull'organizzazione dello Stato.

Tradizionalmente lo Stato moderno, inteso come soggetto politico che rivendica per sé l'esercizio esclusivo di determinate funzioni, si afferma con la Pace di Westfalia del 1648 che mise fine alla Guerra dei trent'anni e all'ordinamento feudale caratterizzato da una dispersione del potere in una miriade di «signori» locali.

5) LO STATO ASSOLUTO

La prima forma di Stato moderno è lo Stato assoluto, inteso come regime politico in cui il potere è esercitato dal sovrano senza restrizioni e limitazioni.

Sebbene esso si realizzi con tempi e modalità diversi nelle diverse monarchie, le caratteristiche dello Stato assoluto sono:

- la concentrazione del potere nelle mani del re, che è tale per diritto divino;
- la definizione di un territorio su cui si esercita l'autorità del re, che si estende fino ad assumere dimensioni nazionali (con significative differenze da Stato a Stato);
- la creazione di un vasto apparato burocratico composto da funzionari fedeli alla corona, che esercitano le funzioni pubbliche per conto del sovrano (si delinea in questo modo lo Stato-apparato);
- la creazione di eserciti permanenti per il mantenimento dell'ordine interno e per la difesa dei propri confini da nemici esterni;
- lo sviluppo di un sistema fiscale accentrato che consenta alla corona di reperire, attraverso la riscossione dei tributi, i mezzi necessari al mantenimento della burocrazia e dell'esercito;
- la tendenziale sostituzione, come classe dirigente, della vecchia nobiltà feudale con la nuova borghesia legata ai traffici e alle professioni, protagonista dello sviluppo economico di questi secoli.





6) LO STATO LIBERALE

Il grande merito storico dello Stato liberale è quello di aver affermato, al termine dei grandi processi rivoluzionari, la necessità di una limitazione del potere della Corona attraverso il riconoscimento dei diritti fondamentali degli individui e l'istituzione di organi collegiali preposti a tutelarli, cioè i parlamenti.

L'azione politica del Sovrano è controllata, se non addirittura «orientata» (come nel caso dell'Inghilterra) dal Parlamento, organo rappresentativo della Nazione che, dopo la Rivoluzione Francese del 1789, diventa titolare della sovranità, ponendo fine al potere monarchico.

Tale forma di Stato, inoltre, i seguenti caratteri:

- la presenza di un testo costituzionale (definito Statuto o Costituzione a seconda se emanato direttamente dalla Corona o votato in assemblea dai rappresentanti delle classi sociali), che definisce il nuovo assetto istituzionale e proclama i diritti e i doveri dei cittadini;
- l'affermazione del primato della legge e del principio di legalità. Lo Stato liberale, infatti, si configura anche come Stato di diritto, giacché il Re e i pubblici poteri erano soggetti solo alle leggi, che disciplinano il funzionamento e l'organizzazione politica a tutela del cittadino contro ogni possibile arbitrio;
- l'affermazione del principio della separazione dei poteri, formulato da Montesquieu ne *Lo spirito delle leggi* (1748), in virtù del quale i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario devono essere esercitati da organi diversi ed indipendenti tra loro: al Parlamento spetta il potere di fare le leggi, al re e ai suoi ministri di farle eseguire, ai giudici di verificare la loro applicazione;
- la presenza di una base sociale omogenea, la borghesia, che gradualmente accede al voto e, così, sceglie i suoi rappresentanti nella Camera bassa (il Senato, infatti, è di nomina regia).

7) LO STATO TOTALITARIO

Lo Stato liberale entra in crisi nei primi anni del Novecento e in quelli immediatamente successivi alla prima guerra mondiale (1914-1918).

Fattori di ordine economico (le contraddizioni interne al capitalismo), e di ordine sociale (lo sviluppo, tra XIX e XX secolo, del movimento operaio come forza organizzata e il conseguente emergere sulla scena politica dei grandi partiti di massa) sono le ragioni principali del crollo dell'assetto liberale.

L'esito di questa crisi è tuttavia duplice: se in alcuni Paesi (ad es. Inghilterra e Francia) si assiste a un lento passaggio allo Stato democratico, in altri (su tutti la Germania) si favorisce l'ascesa dei «regimi totalitari».

I caratteri dello Stato totalitario sono:

- l'esistenza di un partito unico che incarna i valori supremi dello Stato e assume a protagonista assoluto della vita politica e sociale del Paese;
- un forte apparato repressivo, volto all'eliminazione degli avversari politici e al controllo di tutte le forme di dissenso ideologico e culturale;
- un ruolo di supremazia attribuito al Capo del Governo, che assume a leader carismatico del partito e della nazione (il Duce in Italia, il Führer in Germania, il Caudillo in Spagna), e al quale fanno capo l'intera direzione politica del Paese e il comando delle Forze armate;
- la sovrapposizione delle strutture del partito a quelle dello Stato (in Italia, ad esempio, il Gran Consiglio del fascismo esautorò di fatto il Parlamento e la Camera dei Fasci delle Corporazioni sostituì la Camera dei deputati);
- l'identificazione dello Stato e della società civile nelle strutture del partito, che si fa carico non solo dell'inquadramento dei lavoratori (attraverso il giuramento di fedeltà al regime imposto ai dipendenti pubblici e l'imposizione della tessera di appartenenza per svolgere le libere professioni) ma anche di disciplinarne in «toto» (da cui deriva la definizione «totalitarismo») la vita quotidiana e persino il tempo libero dei sudditi, dando grande importanza all'educazione dei giovani attraverso attività collettive e organismi associativi paramilitari (l'Opera nazionale balilla in Italia, la Gioventù hitleriana in Germania);
- l'uso della propaganda al fine di indottrinare le masse, plagiandone il pensiero e indirizzando comportamenti ai valori stabiliti dal «regime».





8) LO STATO DEMOCRATICO

Come lo Stato totalitario, anche lo Stato democratico nasce dalla crisi dello Stato liberale, alla quale, però, dà una risposta completamente diversa.

Se il primo costituisce, infatti, una «degenerazione», lo Stato democratico si presenta invece come la «naturale evoluzione» dello Stato liberale, di cui conserva i principi fondamentali del governo della legge, della separazione dei poteri, e della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

Lo Stato democratico allarga la sfera dei destinatari dei diritti e delle libertà, includendo anche le classi sociali prima escluse e riconoscendo nuove forme di «libertà nello Stato» (nel campo dei diritti politici: suffragio universale maschile e femminile, diritto di associarsi in partiti) e, soprattutto, «attraverso lo Stato» (affermando e sostenendo i nuovi diritti sociali alla salute, all'istruzione, all'assistenza sanitaria, etc.).

Lo Stato democratico si configura quindi come Stato sociale (Welfare State). Pur rispettando i principi della proprietà privata dei mezzi di produzione e della libera iniziativa economica, crea una rete di servizi e prestazioni (tutela della salute, diritto all'istruzione, diritto alla casa, assistenza sociale e previdenziale etc.) finalizzata a garantire il soddisfacimento dei bisogni minimi vitali e un miglioramento della qualità della vita di tutti i cittadini.

Altra caratteristica dello Stato democratico è la presenza di Costituzioni rigide, a garanzia dei diritti fondamentali e dell'assetto istituzionale. Il carattere rigido — che richiede un procedimento aggravato per la modifica del testo — si giustifica con il fallimento, in termini proprio di garanzie e tutele, degli Statuti e delle Costituzioni liberali a carattere «flessibile», modificabili con il ricorso a semplici leggi ordinarie.

Altra novità è la presenza di organi giuridici di controllo sulla costituzionalità delle leggi: la Corte costituzionale, organo terzo rispetto al Parlamento e al Governo e, dunque, imparziale. Creata sull'esempio della Corte suprema degli Stati Uniti, prevista dalla Costituzione americana del 1787, tale Corte testimonia in maniera evidente il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale. Se il primo, infatti, era fondato sulla supremazia assoluta della legge, il secondo impone alle leggi di rispettare i principi fondamentali della Costituzione, sotto pena di abrogazione. In questo modo il legislatore non è libero di operare, ma è costretto a muoversi entro i limiti ideologici, giuridici e politici definiti nella Carta fondamentale.

9) LO STATO A MODELLO SOCIALISTA

L'avvento in Russia, nel 1917, di un colpo di Stato elimina lo Zarismo e proclama la dittatura del proletariato e del successivo Stato socialista degli operai e dei contadini (1936), favorendo la diffusione della dottrina marxist-leninista su scala mondiale.

Tale forma di Stato si affermò in Europa orientale, in Cina e Cuba e in alcuni Stati dell'Africa, entrando in crisi agli inizi degli anni novanta soprattutto a causa della rigidità del sistema economico che ha impedito ai Paesi socialisti di reggere il confronto e la concorrenza politica, economica e militare con gli Stati capitalisti.

In sintesi la dittatura del proletariato che si è imposta autodefinendosi «Stato socialista» presenta i seguenti caratteri:

- l'abolizione della proprietà privata e la collettivizzazione forzata dei mezzi di produzione, con sopravvivenza della sola proprietà personale di beni non produttivi e dell'iniziativa privata limitatamente ai soli settori economici secondari;
- la pianificazione economica burocratica e centralizzata;
- il ruolo centrale del Partito comunista, nucleo dirigente e unico organismo politico con funzioni d'indirizzo in grado di condizionare l'operato di tutti gli organi statali, ai vertici dei quali sono collocati «uomini di partito»;
- la sospensione delle libertà fondamentali al fine dell'edificazione del socialismo, per cui le norme giuridiche possono essere derogate dai supremi organismi dello Stato e del partito (cd. legalità socialista);
- l'assoggettamento delle libertà fondamentali agli interessi del socialismo, per cui, pur se formalmente riconosciute, vengono significativamente compresse, laddove ritenute un pericolo per gli interessi del regime.





10) STATO UNITARIO, STATO FEDERALE, STATO REGIONALE

Le forme di Stato possono essere classificate anche in considerazione della distribuzione del potere sul territorio. In base a questo criterio, lo Stato può assumere forma unitaria, federale o regionale.

Si definisce tradizionalmente Stato unitario quello Stato in cui sussiste un unico Governo sovrano, operante sia a livello centrale sia periferico. Lo Stato unitario ha svolto una funzione importante nel processo storico europeo. Gli stessi Stati assoluti nacquero come Stati unitari.

Stato federale, invece, è lo Stato composto da un insieme di Stati (questo spiega perché si parla di Stato di Stati), ognuno dei quali vanta una sua autonomia (un proprio popolo, un proprio territorio, delle proprie leggi), ed in cui al Governo centrale si contrappongono diversi governi locali. Tutti gli Stati sono riuniti in una specie di «superstato» (lo Stato federale appunto), il quale provvede a tutelare gli interessi comunitari fondamentali, quali la politica estera e la difesa, attraverso una legislazione ed una giurisdizione comune a tutti gli Stati associati.

Gli Stati federali possono rappresentare l'esito di due distinti ed alternativi processi: alcuni di essi (Stati Uniti, Germania), infatti, sono sorti a seguito della progressiva unione e integrazione di Stati sovrani, passando per esperienze di tipo confederale; molti altri (Canada, Belgio, Austria, Brasile), invece, sono il risultato d'un processo di robusto decentramento intervenuto in Stati unitari accentrati.

Lo Stato federale va tenuto distinto da un tipo di Stato sempre più diffuso in Europa, lo Stato regionale (Italia, Spagna), in cui a determinate comunità territoriali, le Regioni, grazie al decentramento e all'autonomia conferite dal potere centrale, sono riconosciute sfere di autonomia variamente articolate nel campo dell'amministrazione, della legislazione, delle finanze, pur sempre nei limiti del carattere derivato dei loro ordinamenti. La Regione, infatti, è dotata di autonomia, ma non di sovranità, attributo riservato esclusivamente allo Stato; di conseguenza, il potere di attuare comandi deriva dallo Stato ed è esercitato dalle Regioni esclusivamente nei limiti loro assegnati.

11) LE FORME DI GOVERNO E IL PRINCIPIO DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI

Come si è visto in precedenza, la forma di Stato fa riferimento alle relazioni che intercorrono tra tutti gli elementi che compongono lo Stato (popolo, territorio e sovranità); il concetto di forma di governo, invece, riguarda soltanto le relazioni che si instaurano all'interno di uno di tali elementi, vale a dire la sovranità (o potere sovrano). In pratica con l'espressione forma di governo si intende il diverso modo in cui si articola e si ripartisce il potere politico tra i vari organi di vertice dello Stato, ed in particolare tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato.

Per comprendere il concetto di forma di governo è necessario accennare brevemente al principio della separazione dei poteri.

In virtù di tale principio ciascun organo di governo deve esercitare una sola funzione statale (legislativa, esecutiva o giudiziaria, senza interferenze reciproche:

- al Parlamento spetta la funzione legislativa, ovvero il compito di produrre la norma giuridica, vale a dire la regola generale ed astratta che si rivolge a tutti i componenti una determinata collettività;
- al Governo spetta la funzione esecutiva, cioè il compito di dare concreta attuazione alla norma emanata;
- alla Magistratura spetta la funzione giudiziaria, vale a dire il compito di interpretare e applicare la norma, utilizzandola per risolvere le controversie che insorgono.

Quasi tutti gli Stati contemporanei hanno accolto il principio della separazione dei poteri, anche se in concreto le soluzioni adottate sono diverse, soprattutto con riferimento ai rapporti tra chi esercita la funzione legislativa (il Parlamento) e chi esercita la funzione esecutiva (il Governo). In alcuni Paesi la separazione è netta, mentre in altri esiste un rapporto di fiducia tra il Parlamento ed il Governo; in alcuni Stati al vertice dell'esecutivo è posto il Presidente, mentre in altri la figura del Capo dello Stato è puramente simbolica e il Governo è controllato dal Primo ministro. Questi elementi di differenziazione hanno portato ad individuare nella realtà contemporanea diverse forme di governo: parlamentare, presidenziale, semi-presidenziale e direttoriale.





12) LA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

È la forma di governo adottata dalla maggioranza degli Stati contemporanei; è caratterizzata dal fatto che il Governo formula un indirizzo politico che si impegna a seguire e di cui è responsabile solo dinanzi al Parlamento il quale, a sua volta, può in ogni momento revocarlo, togliendogli la fiducia. La carica di Capo dello Stato può essere assunta da un monarca o da un Presidente eletto, ma in genere gode di limitati poteri e non partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico.

La principale caratteristica della forma di governo parlamentare è, quindi, costituita dalla commistione tra la funzione legislativa e quella esecutiva; tra i due organi si instaurano complessi rapporti caratterizzati da una serie di pesi e contrappesi (il *balance of powers*) per cui il Governo, titolare della funzione esecutiva, è sottoposto al controllo del Parlamento, unico organo eletto direttamente dal corpo elettorale.

Elementi caratteristici della forma di governo parlamentare sono, dunque: a) la condivisione del potere tra l'esecutivo ed il legislativo;

b) la presenza di un solo organo rappresentativo della volontà popolare, il Parlamento;

c) l'esistenza di una responsabilità (politica) del Governo nei confronti del Parlamento, che si esprime attraverso l'istituto della fiducia. Con questa espressione si fa riferimento a quell'istituto attraverso il quale la maggioranza dei membri del Parlamento prende atto del programma politico presentato dal Governo e garantisce a quest'ultimo il proprio sostegno per l'approvazione degli atti legislativi necessari per realizzare tale programma. Qualunque Governo che non potesse contare su un appoggio da parte della maggioranza parlamentare difficilmente potrebbe realizzare il proprio programma politico. Il Governo, quindi, deve rendere conto al Parlamento del suo operato e quest'ultimo può eventualmente esprimere la sua disapprovazione mediante il voto di sfiducia, costringendo il Governo alle dimissioni.

Nella forma di governo parlamentare le funzioni attribuite al Capo dello Stato sono generalmente di pura rappresentanza. Nella maggioranza dei casi, questi non svolge alcun compito riconducibile ad uno dei poteri dello Stato (esecutivo, legislativo e giudiziario), ma costituisce un organo di equilibrio volto a garantire la continuità democratica e l'osservanza della Costituzione. Anche il potere di scioglimento delle Camere (vale a dire la possibilità di determinare la cessazione del Parlamento prima della sua naturale scadenza), che quasi sempre è formalmente attribuito al Capo dello Stato, in realtà è fortemente condizionato dalla volontà del Governo o del Parlamento. Puramente formale è anche il potere di nomina del Governo.

L'esempio tipico di tale forma di governo è la Gran Bretagna, dove la prevalenza dell'esecutivo è garantita dalla sua omogeneità politica con il partito che detiene la maggioranza parlamentare (in questi casi si parla di governo del premier).

13) LA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE

Con il termine presidenzialismo si indica una forma di governo in cui è accentuata la distinzione tra legislativo ed esecutivo. In tale forma di governo il Presidente della Repubblica è contemporaneamente Capo dello Stato e Capo del Governo ed è eletto direttamente dal popolo.

Le caratteristiche principali della forma di governo presidenziale sono tre:

1) l'esistenza di un Capo dello Stato (Presidente) eletto direttamente dal popolo;

2) l'assunzione da parte del Presidente del doppio ruolo di Capo dello Stato e di Capo del Governo;

3) l'impossibilità per il Parlamento di approvare una mozione di sfiducia che imponga le dimissioni dell'esecutivo.

Quando si parla di presidenzialismo l'esempio che viene generalmente citato è quello degli Stati Uniti d'America, dove il Presidente assume un ruolo preponderante rispetto a tutti gli altri organi. Nella sua funzione di Capo dello Stato, infatti, rappresenta la federazione, riceve ed accredita i rappresentanti diplomatici, è posto al vertice delle forze armate, nomina i funzionari federali, può concedere la grazia, nonché esercitare altri poteri di minore importanza. In questo ruolo, quindi, potrebbe essere equiparato al nostro Presidente della Repubblica.





14) LA FORMA DI GOVERNO SEMI-PRESIDENZIALE

Costituisce una soluzione intermedia tra la forma di governo presidenziale e quella parlamentare. La sua caratteristica principale, infatti, è data dal doppio rapporto di fiducia che lega il Governo; da un lato quest'organo è nominato dal Presidente della Repubblica, ma dall'altro deve comunque godere della fiducia del Parlamento. La carica di Capo dello Stato è assunta da un Presidente eletto direttamente dal popolo e al quale sono attribuiti rilevanti poteri nella determinazione dell'indirizzo politico.

Il sistema semi-presidenziale è stato adottato in Francia con la Costituzione del 1958 ed è così denominato perché assume contemporaneamente delle caratteristiche proprie del parlamentarismo e del presidenzialismo. A differenza del modello parlamentare, infatti, il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento è notevolmente allentato, pur non giungendo alla completa separazione prevista dal modello statunitense.

Il grande pregio del modello francese è l'estrema flessibilità: esso, infatti, può operare, a seconda degli equilibri politici, sia come sistema semi-presidenziale (con la prevalenza del Presidente) sia come sistema semi-parlamentare (con la prevalenza del binomio Parlamento-Governo).

15) LA FORMA DI GOVERNO DIRETTORIALE

È caratterizzata dal fatto che il Governo (in questo caso assume la denominazione di Direttorio) è nominato dal Parlamento ad inizio legislatura, ma non può essere successivamente revocato attraverso un voto di sfiducia, con la garanzia quindi di poter operare in completa autonomia fino alle successive elezioni. Lo stesso Direttorio assume la veste di Capo dello Stato.

Si tratta di una forma di governo che attualmente è prevista in Svizzera, dove il potere esecutivo è esercitato da un Consiglio federale o Direttorio, formato da 7 membri eletti dal Parlamento (l'Assemblea federale) ad ogni inizio di legislatura. La peculiarità di questo ordinamento è costituita dall'assenza dell'istituto della sfiducia, per cui il Direttorio dura in carica per tutto il periodo della legislatura parlamentare. Allo stesso modo il Direttorio non può sciogliere il Parlamento; il rinnovo di quest'ultimo organo avviene solo con nuove elezioni a fine legislatura.

