

Roberto Pinardi

# Elementi di diritto pubblico

Materiali per la didattica  
con percorso di autoverifica

SETTIMA EDIZIONE



**Giappichelli**



## PREMESSA ALLA SETTIMA EDIZIONE

Le principali modifiche apportate per questa settima edizione degli *Elementi di diritto pubblico* consistono, innanzitutto, nell'inserimento di 10 nuovi approfondimenti, sui 50 compresi nel volume, nei quali, tra l'altro, si dà conto delle riforme costituzionali che sono intervenute nel corso della XVIII legislatura e che hanno riguardato le tematiche ambientali e la cospicua riduzione del numero dei parlamentari. Si è proceduto, inoltre, alla sostituzione di oltre il quaranta per cento dei 180 *quesiti a risposta multipla* su cui gli studenti e le studentesse potranno esercitarsi accedendo, tramite l'utilizzo di un codice presente su ogni copia del manuale, ad un'apposita sezione del sito *web* dell'editore. Un doveroso e capillare aggiornamento, infine, ha riguardato, alla luce delle novità intervenute nell'arco di questi ultimi tre anni, le molte informazioni fornite nel volume, restando, ovviamente, compito del lettore provvedere agli ulteriori aggiornamenti che si renderanno, ben presto, necessari.

*Last but not least*, ringrazio i colleghi Salvatore Aloisio e Simone Scagliarini per la consueta collaborazione prestata nell'opera di revisione dei materiali proposti.

Modena, luglio 2023

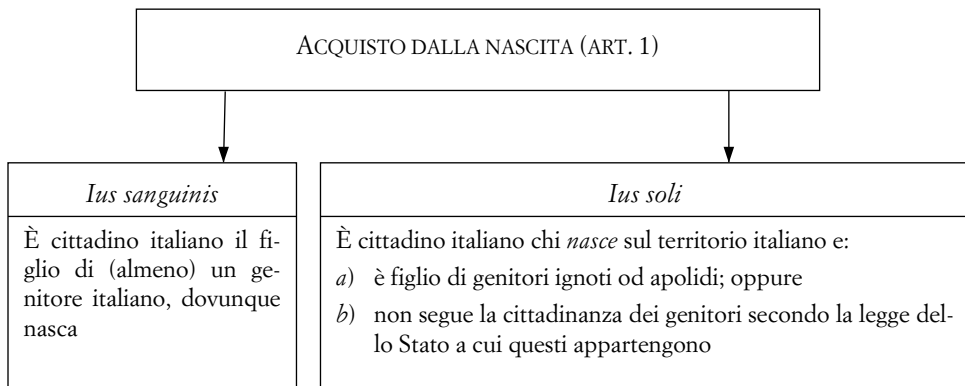


CAPITOLO I  
STATO, FORME DI STATO  
E FORME DI GOVERNO

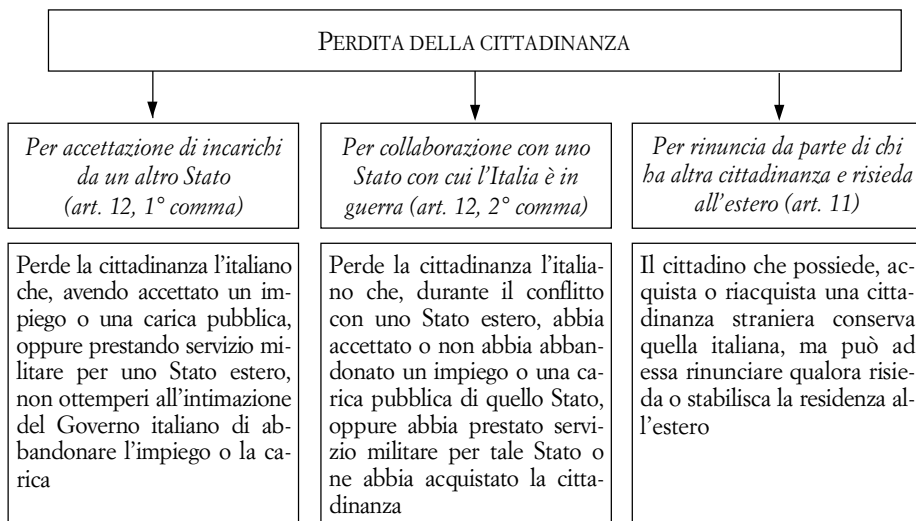
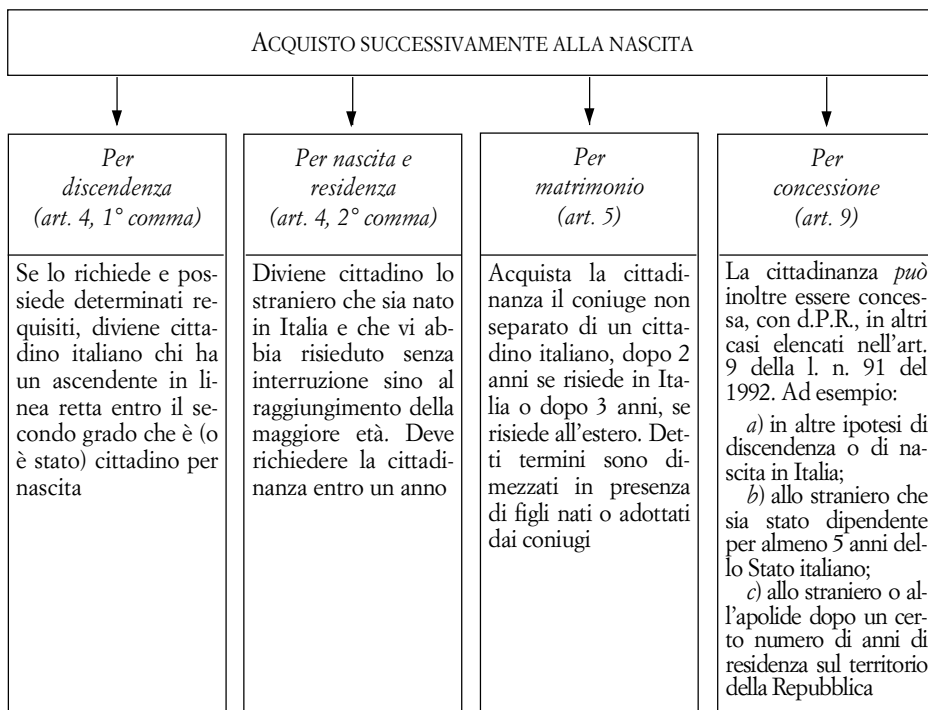
SOMMARIO: 1. Lo Stato. – 2. Le forme di Stato. – 3. Le forme di governo.

## 1. LO STATO

**Schema 1.** – *I principali modi di acquisto e di perdita della cittadinanza italiana (ex lege 5 febbraio 1992, n. 91 e successive modifiche)*



*segue*





### 1. L'acquisto dello status di cittadino: un caso concreto

Una persona nata all'estero e che ha acquisito alla nascita la cittadinanza straniera del padre, ma che è figlio di madre italiana, chiede di ottenere la cittadinanza del nostro Paese. Cosa decideranno le autorità competenti di fronte ad una simile richiesta?

Per rispondere a questo quesito è necessario individuare, innanzitutto, la normativa di riferimento che dovrà essere applicata nel caso di specie. Ed a tal proposito già sappiamo (v. schema 1) che la legge sulla cittadinanza italiana prevede, attualmente, che «è cittadino per nascita il figlio di padre o madre cittadini» (così, infatti, recita l'art. 1, 1° comma, l. n. 91 del 1992). Di modo che, se è vero che sulla base di questa disposizione deve ritenersi cittadino italiano il figlio nato da (almeno) un genitore italiano, dovunque egli nasca, il nostro caso sembrerebbe di facile ed immediata soluzione, in senso favorevole, ovviamente, al nostro richiedente. Esistono, però, due aspetti problematici della questione in oggetto che merita conto esaminare attentamente.

A) In primo luogo, potremmo immaginare che il matrimonio della madre, nonché la nascita dello stesso richiedente, siano avvenute prima del 1992, e quindi in un momento antecedente all'entrata in vigore dell'attuale legge sulla cittadinanza italiana. Ipotizziamo, ad esempio, che, nel nostro caso, la donna, cittadina italiana, si sia sposata con il futuro padre del richiedente nel 1970 e sia poi divenuta madre nel 1972. Ebbene, in quel periodo la disciplina sulla cittadinanza era contenuta nella l. n. 555 del 1912, la quale prevedeva, tra l'altro:

a) che il solo padre potesse trasmettere la cittadinanza per nascita (art. 1);

b) che «la donna cittadina che si marita con uno straniero perde la cittadinanza italiana, sempreché il marito possieda una cittadinanza che per il fatto del matrimonio a lei si comunichi» (art. 10, 3° comma). Sicché, sotto questo profilo, si deve concludere che, nel momento della nascita del figlio, esistevano ben due motivi che impedivano alla madre del nostro richiedente di trasmettergli la propria cittadinanza.

Successivamente, però, e cioè con l'adozione di due sentenze della Corte costituzionale del 1975 e del 1983, le disposizioni poc'anzi menzionate sono state dichiarate incostituzionali, con effetti che retroagiscono, trattandosi di una legge anteriore all'adozione della Costituzione repubblicana, sino alla da-

ta di entrata in vigore della stessa e cioè sino al 1° gennaio 1948. Ed è poi intervenuta, come s'è detto, una nuova (e diversa) disciplina organica della materia, nel 1992. Insomma, quest'insieme di circostanze fa sì che, se al momento della nascita, come s'è visto, il richiedente non poteva vantare la cittadinanza del nostro Paese (sia perché le donne non trasmettevano, allora, tale *status*, sia perché comunque sua madre aveva già perso la cittadinanza italiana a seguito della celebrazione del proprio matrimonio) oggi, al contrario – per lo meno sotto l'aspetto che qui viene in considerazione – egli può rivendicare con fondamento il proprio *status* di cittadino italiano per nascita.

B) In secondo luogo, l'autorità competente dovrà verificare se il soggetto in questione ha tenuto comportamenti tali da fargli perdere la cittadinanza italiana che aveva acquisito.

Il dubbio che può sorgere, al riguardo, è relativo alla prestazione del servizio militare. Infatti se ipotizziamo che la persona di cui si discute abbia, nel frattempo, prestato servizio militare a favore dello Stato "paterno", dobbiamo anche chiederci se tale circostanza possa determinare la perdita della cittadinanza italiana. Il quesito nasce, più precisamente, a seguito della lettura dell'art. 12, 1° comma della legge sulla cittadinanza del 1992, il quale prevede, per l'appunto, la perdita della qualifica di cittadino da parte di chi presti servizio militare presso uno Stato estero e non ottemperi all'intimazione del Governo italiano di abbandonare tale servizio.

Ora, per un verso, è verosimile immaginare che nel caso che stiamo esaminando un problema del genere neppure si verifichi, dato che altrimenti si dovrebbe ipotizzare l'adozione di una tale intimazione ancor prima della richiesta, formulata dall'interessato, di ottenere la cittadinanza del nostro Paese. Per l'altro, va poi ricordato che ad ogni buon conto la disciplina internazionale prevede, in casi del genere, che se una persona è in possesso di una doppia cittadinanza e presta servizio militare per uno solo dei Paesi di cui è cittadino, egli non perde, per questo, l'altra cittadinanza di cui è titolare. Ed anzi prevede un meccanismo che consente di evitare di dover prestare servizio militare per entrambi gli Stati cui il soggetto appartiene (art. 6, 3° comma, della Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963).

In definitiva, pertanto, compiute le indagini che si sono descritte e pur con tutte le puntualizzazioni che si sono rivelate necessarie, è possibile concludere che nel nostro caso la prima impressione era corretta e quindi il soggetto richiedente può (ed anzi deve) considerarsi cittadino italiano. Egli, inoltre, avendo acquisito tale *status* per il fatto di essere nato da madre italiana, avrà diritto a siffatto riconoscimento sin dal momento della sua nascita. Si tratterà,

quindi, per lui, non tanto di ottenere la concessione *ex novo* della cittadinanza, quanto piuttosto di richiedere il semplice accertamento *ex post* del suo possesso, con decorrenza, dunque, dal momento, nel passato (1972), in cui tale *status* è sorto.

**Schema 2.** – *La delimitazione dei confini del territorio dello Stato*

IL TERRITORIO DELLO STATO			
<i>Terraferma e sottosuolo</i>	<i>Spazio aereo</i>	<i>Mare territoriale</i>	<i>Navi e aerei</i>
Il territorio dello Stato comprende, anzitutto, la <i>terraferma</i> , entro i confini stabiliti da Trattati con gli Stati confinanti o sulla base di un possesso di fatto immemorabile e incontestato, nonché il <i>sottosuolo</i> corrispondente, fin dove è utilizzabile	Nello spazio aereo il territorio dello Stato si estende fin dove c'è atmosfera (aria respirabile), ma non oltre. L'utilizzo dello spazio extratmosferico è dunque libero	Di norma ogni Stato considera proprio territorio la porzione di mare antistante le coste sino a dodici miglia marine dal litorale. Al di là si estendono le c.d. acque internazionali	Fanno parte del territorio dello Stato le navi e gli aerei militari ovunque si trovino. Le navi e gli aerei civili, invece, fanno parte del territorio dello Stato solo ove si trovino sullo stesso oppure in acque o spazi aerei internazionali



*2. Alcune eccezioni al principio di sovranità territoriale*

Sul territorio di ciascuno Stato viene esercitata, come sappiamo, la sua sovranità. Esistono, però, delle eccezioni in base alle quali questo principio incontra deroghe, che sono peraltro sempre basate sul consenso dello stesso Stato la cui sovranità viene circoscritta. Questo consenso può essere manifestato esplicitamente, in un apposito trattato che concede deroghe del genere, o implicitamente in quanto conseguenza di regole generali che caratterizzano le relazioni tra gli Stati. Senza la pretesa di dare una visione esaustiva del fe-



nomeno, studiato con la dovuta attenzione nei corsi di diritto internazionale pubblico, proviamo qui a fornire una rapida panoramica di alcune di queste eccezioni.

A) Innanzitutto dobbiamo trattare delle deroghe che sono stabilite a protezione di particolari qualità rivestite dal destinatario (persona fisica o bene materiale) della deroga stessa.

1) Una prima specie di tali eccezioni è rappresentata dalle *immunità personali*, che sono concesse agli agenti stranieri regolarmente ammessi a svolgere le loro funzioni nell'ambito del territorio statale. Queste persone godono, infatti, di una particolare condizione giuridica che le differenzia non soltanto dai cittadini dello Stato in cui si trovano ad operare ma anche da tutti gli altri stranieri *ivi* residenti. È il caso degli agenti diplomatici, la cui persona fisica gode dell'inviolabilità (divieto di fermo, arresto, ecc.) e dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato ospitante per qualsiasi attività svolta, pubblica o privata. Il diplomatico, si noti, resta comunque sottoposto alla giurisdizione dello Stato di appartenenza, il quale, peraltro, può anche decidere di rinunciare all'immunità di un suo agente, lasciando quindi procedere le autorità del Paese in cui quello opera. In caso di abuso di queste immunità lo Stato ospitante può giungere sino all'espulsione dell'agente diplomatico. Si ricorda, inoltre, che garanzie analoghe sono talvolta stabilite, a seguito di specifici accordi tra gli Stati interessati, per le truppe straniere che siano dislocate sul territorio di uno Stato, con il consenso, ovviamente, di quest'ultimo.

2) Una seconda specie di eccezioni riguarda invece l'immunità di cui godono alcune categorie di beni e luoghi, talvolta genericamente definita come *extraterritorialità*.

Si tratta in primo luogo delle sedi diplomatiche e delle residenze private degli agenti diplomatici le quali, pur continuando a far parte del territorio dello Stato ospitante, godono di particolari garanzie. Tra l'altro: le autorità locali non possono penetrarvi senza il consenso del Capo della missione diplomatica e non possono sottoporre detti locali (e gli oggetti lì presenti che sono funzionali alle attività diplomatiche) a misure coercitive: quindi i luoghi e gli oggetti appena menzionati sono sì sottoposti alle leggi dello Stato sul cui territorio si trovano, ma questo non può esercitarvi la sua sovranità senza il consenso del Capo missione. L'inviolabilità, inoltre, vale, più in particolare, per alcuni beni che non possono essere oggetto di misure coercitive (intercettazioni, sequestri, ecc.) ovunque essi si trovino: ad esempio i documenti e la corrispondenza ufficiale della missione diplomatica e tutti quelli che appartengono ai singoli agenti (da cui le famose "valigie diplomatiche" che si vedono nelle *spy stories*).

Ricordiamo, inoltre, che una peculiare forma di extraterritorialità è stabilita dai Patti lateranensi a favore di alcuni edifici della Santa Sede che si trovano al di fuori dei confini dello Stato della Città del Vaticano (ad esempio la basilica di San Giovanni in Laterano).

B) Un secondo genere di eccezioni riguarda alcune deroghe all'esercizio della sovranità dello Stato sul suo territorio "liquido", cioè il mare. Come sappiamo sul mare territoriale (che si estende, di norma, per dodici miglia marine dalla costa) lo Stato esercita la sua sovranità. Questa, però, conosce due limitazioni principali.

1) Tutte le navi straniere (anche militari) hanno il diritto di passaggio inoffensivo sul mare territoriale. Questa regola, si osservi, non vale né per i sottomarini in immersione né per gli aeromobili, per i quali sorvolare il mare o la terraferma è sottoposto a regole analoghe, se è vero che il sorvolo aereo deve sempre essere autorizzato (anche, come spesso accade, in via generale) in virtù di accordi di vario genere o di convenzioni internazionali.

2) Lo Stato costiero non può esercitare la propria giurisdizione, ed in particolare quella penale, a bordo delle navi straniere che sono presenti nelle acque territoriali, con un divieto che è assoluto per le navi militari, molto più limitato per quelle civili. In entrambi i casi, pertanto, si applicheranno, per quel che necessita, le leggi dello Stato di appartenenza.

## 2. LE FORME DI STATO



### 3. Quando uno Stato può dirsi democratico?

Molti Stati, oggi, vengono definiti (o si autoproclamano) "democratici". Siccome, però, il concetto di *democrazia* è alquanto complesso, e viene per di più talvolta utilizzato in maniera generica o (quanto meno) superficiale, occorre stabilire quali siano le componenti essenziali che identificano questa particolare forma di Stato.

Una prima componente è data dal fatto che la fonte del potere politico deve consistere nel libero consenso dei governati. Consenso che può essere espresso, essenzialmente, attraverso i seguenti due canali:

o *direttamente*, dai cittadini, nei casi previsti dalle leggi in vigore (si pensi, ad esempio, ai vari tipi di consultazione referendaria che sono contemplati dalla nostra Costituzione: si rinvia, al riguardo, alla tabella 18);

oppure *indirettamente*, attraverso rappresentanti, che vengono eletti, per l'appunto, con il compito di rappresentare la volontà popolare per un tempo determinato (si parla allora di *democrazia rappresentativa*: si pensi, sempre per fare un esempio, alle funzioni esercitate dai membri del Parlamento). In questo senso, il principio democratico ha conosciuto una progressiva espansione a partire dalla nascita dello Stato liberale, e quindi dalla comparsa, sulla scena politica, di Assemblee parlamentari (sempre più) dotate di incisivi poteri di indirizzo politico e (sempre più) rappresentative di larghe fasce di popolazione (sino a giungere, oggi, alle forme, generalmente praticate, di suffragio universale: cfr., sul punto, i dati riportati nella tabella 1). Il principio democratico, inoltre, in questa prima accezione, finisce per sovrapporsi (e quasi per identificarsi) con il principio di *sovranità popolare*. Tanto che non appare casuale il fatto che l'art. 1 della nostra Costituzione, dopo aver proclamato che l'«Italia è una Repubblica *democratica*», aggiunge, quasi a spiegazione di quella nozione generica, che la «*sovranità appartiene al popolo*, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Questa prima condizione perché possa dirsi praticato il principio democratico non è, però, sufficiente. Giacché va detto, in un senso più ampio ed insieme più preciso, che un ordinamento può dirsi veramente democratico solo quando, paradossalmente, non tutti i poteri pubblici siano organizzati e funzionino secondo i “normali” canoni della democrazia. Per comprendere il significato di questo apparente bisticcio di parole occorre richiamare brevemente una delle regole basilari per il corretto funzionamento di qualsivoglia organizzazione politica che si richiami all'ideale democratico: la *regola di maggioranza*.

Questa regola, in via di prima e generalissima approssimazione, ci dice che quando un organo collegiale è chiamato ad adottare decisioni autoritative, la sua volontà si forma secondo il principio maggioritario: cioè, in presenza di opinioni diverse, prevale – e vale come volontà dell'intero collegio – l'opinione che ottiene il maggior numero di consensi. Si tratta, come ognuno vede, di una regola tanto di buon senso da apparire quasi banale. Eppure, contro ogni apparenza, in essa si annida un pericolo per la stessa tenuta complessiva del sistema democratico. Che accade, infatti, se la regola di cui si discute riceve un'applicazione generale e priva di eccezioni? In questo caso, se ben si considera, essa potrebbe essere utilizzata dalla maggioranza po-

litica del momento (anche) per adottare decisioni pregiudizievoli nei confronti delle minoranze, venendo dunque a limitare fortemente il grado di democrazia *reale* che è presente nel Paese. Giacché è evidente che l'assenza di eguali condizioni di partenza finirebbe per falsare la competizione elettorale – nonché, più in generale, il confronto politico quotidiano – trasformando, quindi, progressivamente, l'ordinamento in qualcosa di diverso e di molto lontano dal modello originale: non a caso, infatti, si parla, in ipotesi del genere, di *democrazia autoritaria* o di *tirannia della maggioranza* (concetto, è interessante notare, che risale addirittura alla teorizzazione di un Autore dell'800, Alexis de Tocqueville).

Non basta, quindi, che i rappresentanti dei cittadini vengano eletti, liberamente, ogni  $x$  anni, per poter poi concludere, sulla base di questo solo dato di fatto, che siamo in presenza di uno Stato (compiutamente) democratico: quasi che la maggioranza che esce dalle urne, proprio perché espressione della maggioranza dei cittadini, possa richiamarsi ad un concetto distorto di sovranità popolare che le consenta di rivendicare, in nome della vittoria elettorale, un potere privo di limiti nella sua azione di Governo. Occorre, al contrario, che accanto ad istituti ed organi che funzionano secondo la (normale) regola di maggioranza, esistano anche alcuni congegni istituzionali che servano a limitare il potere, altrimenti assoluto, di chi detiene, in quel momento, la maggioranza politica. Congegni che sono essenziali, pertanto, per un corretto funzionamento di ogni sistema democratico, ma che proprio per poter essere efficaci devono essere sottratti al controllo della parte politica che ha vinto le elezioni e quindi non possono essere organizzati sulla base del (consueto) principio maggioritario.

In effetti, il nostro ordinamento prevede numerosi organi od istituti che sono stati creati proprio a tale scopo (e la cui preservazione, pertanto, è essenziale per poter parlare della nostra forma di Stato come di una forma di Stato democratica). Ci limitiamo a ricordare, in rapida sintesi, i seguenti:

a) la previsione di una *Costituzione rigida* (cioè modificabile solo attraverso maggioranze *qualificate*: si veda l'approfondimento 12) e l'attribuzione ad un organo apposito, la *Corte costituzionale*, del compito di annullare le leggi che si pongano in contrasto con il dettato costituzionale assicura a tutti i cittadini che i diritti fondamentali e, più in generale, tutte le regole che sono scritte nella Costituzione non sono modificabili, a piacere, dalla sola maggioranza politica del momento;

b) la stessa Costituzione, inoltre, individua alcune fattispecie nelle quali, per decidere su un determinato oggetto particolarmente significativo ai fini di un corretto sviluppo della vita democratica, non è sufficiente il voto della

maggioranza semplice dei parlamentari (cioè il 50% + 1 dei presenti), ma occorre raggiungere, invece, *quorum deliberativi più elevati* (ad esempio: nelle prime tre votazioni, almeno i 2/3 degli aventi diritto al voto, per l'elezione del Presidente della Repubblica, e poi quanto meno la maggioranza assoluta, dato che questi è organo di garanzia costituzionale: si rinvia, in tema, alla tabella 29);

c) un'altra garanzia è data dal fatto che i *giudici*, e cioè gli organi che decidono in via definitiva sui diritti di tutti i cittadini, non sono organi elettivi (e sono dunque sottratti al principio rappresentativo), ma sono scelti, viceversa – tranne eccezioni – per concorso (secondo quanto stabilito dall'art. 106, 1° comma, Cost.). Esistono, poi, tutta una serie di altre regole – a partire da quelle di rango costituzionale – che servono a garantire sia l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da ogni altro potere, sia l'imparzialità del singolo organo giudicante (v., ad esempio, le tabelle su giurisdizione, giurisdizione penale e organi di autogoverno delle magistrature ordinaria e speciali che sono riportate nel Capitolo IV);

d) la previsione di un *decentramento politico*, attraverso l'istituzione di enti locali e (soprattutto) di Regioni – con propri organi democraticamente eletti e con proprie funzioni incisive anche nel campo della tutela dei diritti di ogni cittadino (v. le tabelle 23 e 24) – può dar luogo, a livello locale, a maggioranze diverse rispetto a quella vittoriosa a livello nazionale, fornendo quindi la possibilità a forze politiche di minoranza di elaborare e di attuare indirizzi politici propri, diversi da quello seguito, a livello centrale, dal Governo;

e) interi settori, infine, vengono affidati alle cosiddette *Autorità amministrative indipendenti*, cioè ad organi di natura complessa – ma comunque sottratti, nella loro formazione ed attività, al controllo della maggioranza parlamentare – a cui vengono assegnate funzioni di controllo su determinate materie, particolarmente importanti per una corretta tutela dei diritti dei cittadini: si pensi, per fare qualche esempio, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, oppure all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

**Tabella 1.** – *Evoluzione della percentuale e dei requisiti di elettorato attivo per l'elezione della Camera dei deputati dalla proclamazione del Regno d'Italia al 1975*

ANNO	PERCENTUALE	PRINCIPALI REQUISITI DI ELETTORATO ATTIVO
1861	1,9	Possono votare solo i maschi che abbiano raggiunto i 25 anni di età, non analfabeti e che paghino un'imposta sul reddito pari ad almeno 40 lire
1882	6,9	Possono votare solo i maschi che abbiano raggiunto i 21 anni di età, non analfabeti e che paghino un'imposta sul reddito pari ad almeno 19 lire
1913	23,2	L'elettorato viene esteso anche agli analfabeti, ma che abbiano un'età di almeno 30 anni e che abbiano prestato il servizio militare
1919	27,3	Votano tutti i maschi con almeno 21 anni ⇒ è la prima elezione a <i>suffragio universale maschile</i>
1946	61,4	Votano tutti i cittadini maggiorenni (= con almeno 21 anni) ⇒ il <i>suffragio universale</i> viene esteso <i>alle donne</i>
1975	72,2	Per effetto dell'abbassamento della maggiore età il diritto di voto viene esteso ai diciottenni



#### 4. I diritti nello Stato liberale

Una delle differenze principali tra la forma di Stato liberale ed i moderni Stati sociali consiste nel numero e nella qualità dei diritti garantiti ai cittadini. Un esercizio, semplice ma illuminante, per toccare con mano tale diversità consiste nel confrontare l'elenco ed il contenuto dei diritti previsti, rispettivamente, dallo Statuto albertino e dall'attuale Costituzione repubblicana. Tra le molteplici differenze riscontrabili, sul punto, tra i due atti normativi in oggetto, segnaliamo, brevemente, le seguenti.

A) Innanzitutto, va detto che, anche da un punto di vista (meramente) *quantitativo*, lo spazio dedicato, al tema, dai due Atti posti a confronto risulta notevolmente diverso: lo Statuto, infatti, riservava ai diritti e ai doveri dei cit-

tadini solo 9 articoli su 81 (che sono riportati in calce a questo approfondimento), la Costituzione dedica, al contrario, all'argomento – oltre ad alcuni principi fondamentali (v. ad esempio gli artt. 2, 3, 4 e 6) – la sua intera Parte prima, composta da ben 4 Titoli e da un numero complessivo di 42 articoli (da 13 a 54).

B) Anche nei casi, poi, in cui lo Statuto riconosceva, ai cittadini, diritti o libertà che verranno ripresi dalla Costituzione repubblicana (ad esempio: la libertà di domicilio, di stampa o di riunione) diversa appare l'*ampiezza* di tale riconoscimento come anche gli *strumenti posti a tutela* dell'astratta previsione normativa.

Sotto il primo profilo, ci limitiamo a ricordare, a mo' di esempio, che, a fronte di quanto oggi dispone l'art. 17 Cost., la libertà di riunione era sì garantita, dallo Statuto, all'art. 32, ma solo nei luoghi di privata dimora (v. infatti il secondo comma di quest'ultimo articolo).

Sotto il secondo profilo, invece, occorre segnalare:

1) che mancava totalmente, nello Statuto, la garanzia costituita dalla *riserva di giurisdizione*, per cui i provvedimenti restrittivi delle libertà statutarie potevano essere adottati anche senza un intervento – in via preventiva o successiva – da parte dell'autorità giudiziaria (v. invece, oggi – tra gli altri – gli artt. 13, 14, 15 e 21 Cost.);

2) che il significato attribuibile alla garanzia offerta dalla *riserva di legge* – pur prevista, in qualche ipotesi, anche dallo Statuto (artt. 26, 27, 28 e 32) – era completamente diversa dall'attuale vista la natura non (pienamente) democratica del potere legislativo (cfr., al riguardo, l'approfondimento 8);

3) che lo Statuto albertino era *flessibile*, e quindi modificabile anche ad opera di una legge ordinaria (e cioè a maggioranza semplice), sicché non poteva dirsi operante quella garanzia per i diritti e le libertà delle minoranze politiche che invece discende dalla *rigidità* dell'attuale Carta costituzionale (si rinvia, in tema, a quanto evidenziato nell'approfondimento precedente).

C) Centrale, poi, risultava, nel passato ordinamento, il rilievo conferito al *diritto di proprietà*. E questo sia per il tenore della disposizione che proclamava tale diritto come «inviolabile» (confronta, a tal proposito, il 1° comma dell'art. 29 dello Statuto con il 2° comma dell'art. 42 Cost., secondo il quale, al contrario, la legge deve assicurare «la funzione sociale» della proprietà privata e «renderla accessibile a tutti»), sia per la collocazione del diritto in parola accanto alle libertà ed al principio di eguaglianza, mentre oggi, invece, la proprietà viene prevista e regolata nel Titolo III della Parte prima della Costituzione, dedicato ai rapporti economici.

D) Lo Statuto albertino, infine (e soprattutto), si segnala per alcune *carenze strutturali*:

1) in primo luogo, infatti, non venivano garantite alcune *libertà negative* (per il significato di questa definizione v. quanto evidenziato nello schema 32) viceversa previste dall'attuale Costituzione: l'esempio classico è quello del mancato riconoscimento della libertà religiosa, di cui è espressione chiara e perentoria l'affermazione che apre lo Statuto albertino: «La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi»;

2) in secondo luogo, inoltre, appare particolarmente significativa – in ragione dell'ideologia su cui si basava lo Stato liberale – la *mancata previsione di forme di libertà associativa*: dalla libertà di associazione in generale, alla libertà di iscriversi o di fondare partiti politici o sindacati, ecc.;

3) in terzo luogo, infine, si deve ricordare che manca, nello Statuto albertino, sia il riconoscimento del principio di *eguaglianza in senso sostanziale* (v. invece l'art. 3, 2° comma, Cost.) sia la previsione dei *diritti* cosiddetti *sociali*, che da quel principio generale discendono: si pensi, per fare qualche esempio, ai diritti alla salute, all'istruzione o alla sicurezza sociale, in relazione ai quali, oggi, la Costituzione repubblicana impegna, viceversa, i pubblici poteri ad intervenire *positivamente* onde assicurarne, entro i limiti derivanti da vincoli di bilancio, il godimento a tutti.

Si riporta, di seguito, la parte dello Statuto albertino espressamente dedicata al tema in esame.

#### DEI DIRITTI E DEI DOVERI DEI CITTADINI

Art. 24. Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali davanti alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi.

Art. 25. Essi contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.

Art. 26. La libertà individuale è guarentita.

Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive.

Art. 27. Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può avere luogo se non in forza della legge, e nelle forme che essa prescrive.

Art. 28. La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi.

Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo.



Art. 29. Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili.

Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.

Art. 30. Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

Art. 31. Il debito pubblico è guarentito.

Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile.

Art. 32. È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senza armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.

Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia.



### *5. Sulla nascita della forma di Stato fascista*

Il dissolvimento del sistema politico che aveva caratterizzato, in Italia, lo Stato liberale si manifestò, in maniera eclatante, nel 1919. In quell'anno, infatti, a seguito dell'introduzione di un sistema elettorale di tipo proporzionale e del suffragio universale maschile (poterono votare, per la prima volta, tutti i cittadini maschi con almeno 21 anni di età) fu chiaro che il Paese risultava sostanzialmente diviso in tre grandi correnti politiche (di ispirazione liberale, socialista e cattolica) con un Parlamento a sua volta frammentato in una miriade di forze partitiche di varia (ed a volte minuscola) consistenza. E questo, più in generale, in un quadro di grave crisi economica, quale si era venuta determinando dopo la fine del primo conflitto mondiale, a causa della stessa debolezza del nostro sistema imprenditoriale nonché dei problemi ricollegabili alla riconversione della macchina industriale bellica.

Ne seguì una fase storica contraddistinta da forti tensioni politiche e conseguente instabilità dei Governi, nella quale si inserisce, accanto a profonde agitazioni sociali che culminarono in episodi reiterati di violenza e nell'occupazione di molte fabbriche, la ben nota "marcia su Roma", organizzata dal neonato Partito nazionale fascista (28 ottobre del 1922), a seguito della quale Vittorio Emanuele III decise di nominare Presidente del Consiglio il leader di quel movimento, Benito Mussolini, il quale insediò il suo primo Governo il 31

ottobre dello stesso anno (egli rimase, poi, ininterrottamente Presidente del Consiglio dei ministri sino al 25 luglio del 1943).

Contrariamente a quanto si crede, tuttavia, gli avvenimenti dell'ottobre del '22 non segnarono, da un punto di vista giuridico-costituzionale, la nascita della forma di Stato fascista. Il primo Governo Mussolini, infatti, è ancora un Governo di coalizione che ottiene la fiducia parlamentare. Mentre la rottura col sistema democratico si manifestò solo negli anni successivi, attraverso il susseguirsi di una serie di eventi che determinarono, in maniera progressiva, il passaggio ad una forma di Stato con caratteri totalitari.

Nel 1923 venne approvata una nuova legge elettorale (la cosiddetta "legge Acerbo") che, come premio di maggioranza, attribuiva al partito vincitore, purché avesse ottenuto un numero di consensi non inferiore al 25% dei voti espressi, i due terzi dei seggi in palio.

Nell'aprile del 1924 si svolsero elezioni caratterizzate da intimidazioni, violenze e brogli elettorali, da parte dei fascisti, che permisero al movimento politico capeggiato da Mussolini di ottenere oltre il 60% dei consensi.

Il 3 gennaio del 1925, a seguito dell'omicidio del parlamentare socialista Giacomo Matteotti (che aveva pubblicamente denunciato le violenze e i brogli) e del conseguente abbandono del Parlamento da parte di tutte le forze politiche di opposizione (il cosiddetto "Aventino"), Mussolini pronunciò davanti alla Camera un famoso discorso, nel quale enunciò i punti principali del suo futuro programma, poi prontamente realizzati. Tra questi: la decadenza dei parlamentari delle opposizioni, lo scioglimento di tutti i partiti tranne quello fascista ed una decisa compressione delle più elementari libertà politiche (dalla forte limitazione che subì la libertà di stampa con l'adozione della l. n. 2307 del 1925 alla soppressione del diritto di sciopero ed alla previsione che solo i sindacati fascisti potessero stipulare contratti collettivi, così come sancito dalla l. n. 563 del 1926).

Sempre nel 1925, con l'approvazione della legge n. 2263, si assiste all'eliminazione dell'istituto della fiducia parlamentare ed alla nascita di un nuovo regime contraddistinto dalla concentrazione di enormi poteri di decisione politica nelle mani del Capo del Governo.

Lo Stato fascista, poi, si consolidò, attraverso l'adozione di altri importanti provvedimenti leggi quali la n. 100 del 1926, sui poteri normativi del Governo e la n. 2008 dello stesso anno con cui venne istituito il Tribunale speciale per la difesa dello Stato.

Nel 1928 venne introdotto un nuovo sistema elettorale di tipo plebiscitario che consentiva agli elettori di esprimersi unicamente a favore o contro una lista di candidati predisposta dal Gran Consiglio del Fascismo. Mentre nel

1939 si assiste al definitivo superamento dell'idea stessa di rappresentanza politica dato che con l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni i componenti dell'organo legislativo cessarono di essere eletti: ne facevano parte, infatti, di diritto, unicamente i membri del Gran Consiglio del fascismo, i componenti del Consiglio nazionale del partito nazionale fascista ed i membri del Consiglio nazionale delle Corporazioni.



## 6. L'“invenzione” dello Stato federale

Quali sono i caratteri tipici di uno Stato che possa dirsi propriamente *federale*?

Iniziamo col dire che la nozione in oggetto riguarda quella particolare classificazione delle forme di Stato che viene effettuata sulla base delle diverse modalità con cui viene distribuito il potere di indirizzo politico tra lo Stato centrale e gli enti territoriali da esso distinti.

Di fatto, la gamma di possibilità rispetto a questo indicatore è vastissima. Si va, infatti, dalla negazione di qualsiasi distribuzione, rappresentata dallo *Stato unitario* fortemente accentrato (modello tipico la Francia napoleonica) – dove tutto è deciso al centro lasciando alla periferia solo funzioni esecutive – fino all'estremo opposto rappresentato, per l'appunto, dallo *Stato federale*. Tra questi due estremi, poi, esiste tutta una varietà di Stati le cui articolazioni territoriali sono dotate di un certo grado di autonomia, definiti regionali o anch'essi, impropriamente, federali. Questi ultimi e gli Stati federali in senso proprio possono essere raggruppati, a loro volta, sotto il nome di *Stato composto*.

La stessa origine degli Stati federali non è univoca: in alcuni casi, infatti, essi sorgono dall'aggregazione di Stati fino a quel momento del tutto indipendenti e sovrani (per esempio gli Stati Uniti d'America, la Svizzera, la Germania nel 1871); in altri casi, al contrario, essi nascono dal processo inverso, e cioè dalla divisione di uno Stato precedentemente unitario (per esempio l'Austria nel 1920, la Germania nel 1949, il Belgio nel 1994).

Insomma, per definire le caratteristiche dello Stato federale, senza correre il rischio di confondere fenomeni diversi, conviene rivolgere l'attenzione al caso che ha dato origine al modello e che, avendolo inventato, ne conserva, per così dire, il “copyright”: gli Stati Uniti d'America.

L'idea di uno Stato federale, infatti, nasce, alla fine del settecento, dall'esigenza, manifestata dai tredici Stati americani sorti dalle *ex* colonie britanniche, di darsi, sì, un legame più forte di quello sino allora praticato (Confederazione), ma di non perdere, per questo, la loro qualità di Stati a causa della fusione in un unico ordinamento complessivo. Dalla mediazione tra queste due esigenze contrapposte nasce, quindi, l'idea, nuova, di realizzare uno Stato di Stati – uno Stato federale, per l'appunto (dal latino *foedus* = patto) – con queste caratteristiche principali che vengono sancite da una Costituzione scritta:

1) la Federazione ha competenze *tassative e limitate* (solo quelle indicate nel patto costituzionale) mentre gli Stati federati, al contrario, hanno competenze *generali e residuali*;

2) gli Stati federati hanno *propri giudici e*, quindi, una *propria giurisdizione*, che è distinta da quella degli altri Stati membri e da quella della Federazione;

3) gli Stati federati hanno una *propria forza armata*, per il mantenimento dell'ordine sul proprio territorio, che è distinta da quella degli altri Stati e dall'esercito federale;

4) agli Stati membri è riconosciuto un potere autonomo di *imposizione tributaria*;

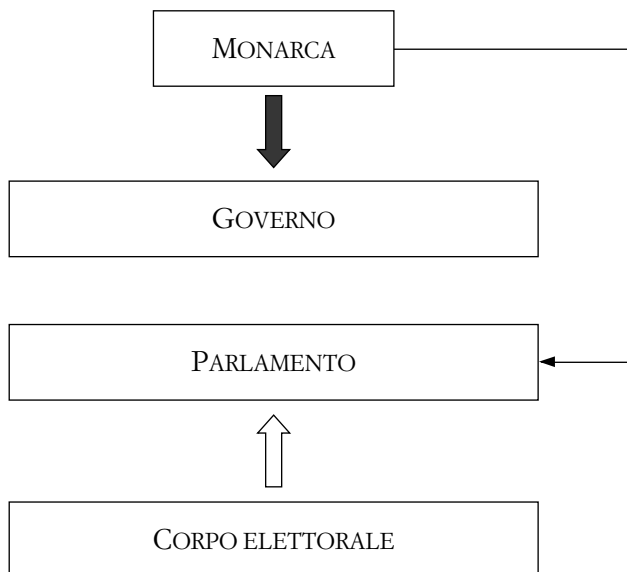
5) il potere legislativo della Federazione è esercitato da un Parlamento bicamerale, dove una delle Camere rappresenta proporzionalmente tutto il popolo federale, mentre l'altra *rappresenta paritariamente gli Stati* che aderiscono al *foedus*;

6) le *modifiche della Costituzione*, oltre ad essere approvate dalla maggioranza dei parlamentari, devono essere ratificate da una maggioranza qualificata di Stati membri, un po' come avviene per un trattato internazionale (si rinvia, al riguardo, all'approfondimento 12).

Queste caratteristiche della forma di Stato federale sono state fissate nella Costituzione di Filadelfia del 1787 ed ancor oggi caratterizzano il tipo di organizzazione politica che vige negli Stati uniti d'America.

### 3. LE FORME DI GOVERNO

**Schema 3.** – *La monarchia costituzionale* \*



\* N.B.: In questa figura, come in quelle che seguono, le frecce indicano la fonte di investitura di ciascun organo:

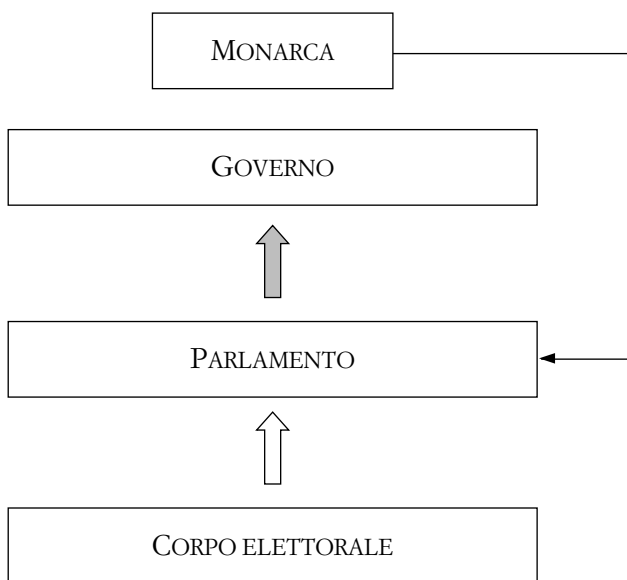
a) elezione: ⇨;

b) rapporto di fiducia in senso stretto: ⇨;

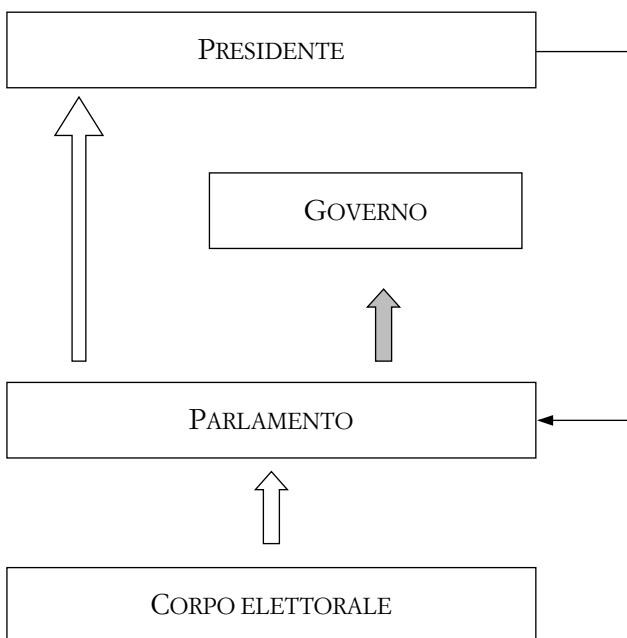
c) nomina e revoca: ➡.

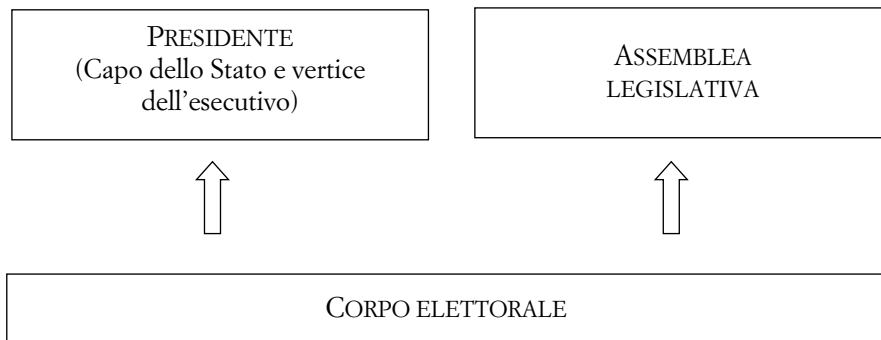
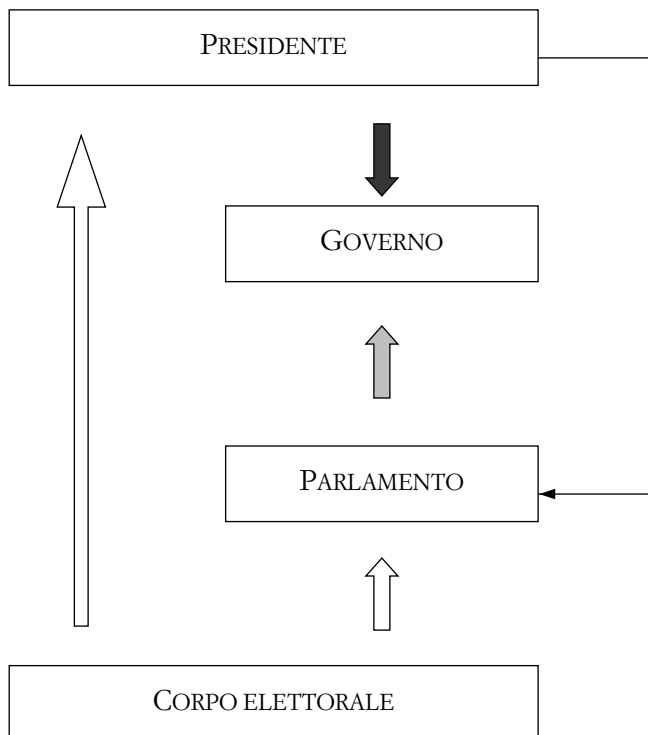
Il simbolo → indica invece il potere di scioglimento attribuito al Capo dello Stato.

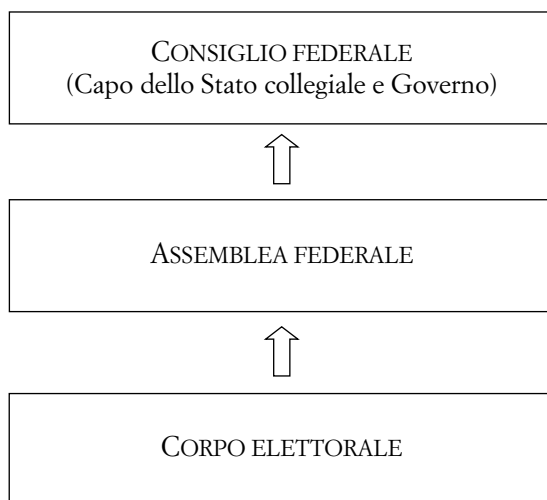
**Schema 4.** – *La monarchia parlamentare*



**Schema 5.** – *La forma di governo parlamentare*



**Schema 6.** – *La forma di governo presidenziale***Schema 7.** – *La forma di governo semipresidenziale*

**Schema 8.** – *La forma di governo direttoriale (Svizzera)**7. Si fa presto a dire presidenzialismo!*

Nel dibattito politico italiano un tema che periodicamente riemerge è quello del presidenzialismo. Molte volte, infatti, è capitato e capita, anche nel periodo attuale, di leggere, nel programma di alcune forze politiche, la proposta di modificare la nostra forma di governo, che è attualmente parlamentare, in senso “presidenziale”. Ma che cosa significa questo esattamente? È bene fare chiarezza sul punto sia perché il concetto di presidenzialismo è polisemico di suo, dato che non ne esiste un’unica versione quanto piuttosto diverse varianti, sia perché tale concetto viene talvolta evocato non del tutto a proposito.

In linea generale, possiamo dire che la forma di governo propriamente *presidenziale* prevede che il corpo elettorale elegga direttamente non soltanto l’organo parlamentare (mono o bicamerale, a seconda dei casi), ma anche la figura di vertice dell’apparato statale. Il Paese che viene indicato come esempio paradigmatico di questo modello è rappresentato dagli Stati Uniti d’Ame-



rica, in cui il popolo è chiamato ad eleggere sia le Camere che compongono il Congresso sia il Presidente (sebbene, in realtà, il suffragio venga espresso, formalmente, per scegliere i cosiddetti “grandi elettori”, cui spetta poi, a loro volta, eleggere il Capo dello Stato). In questo Paese, il Presidente così eletto è contemporaneamente Capo dello Stato e Capo del Governo, di modo che non vi è quella distinzione, a cui siamo abituati nel nostro ordinamento, tra un Presidente della Repubblica, come organo di garanzia, e un Presidente del Consiglio dei ministri come organo politico. Il Presidente degli Stati Uniti, venendo eletto dai cittadini sulla base di un proprio programma, ha una piena legittimazione politica che gli consente di governare senza bisogno di ottenere la fiducia delle Camere. Mentre limiti al suo potere, costituzionalmente previsti, sono fatti valere soprattutto attraverso il controllo esercitato dal Congresso, cui spetta il potere legislativo, ma anche attraverso l’operato di un organo di giustizia costituzionale, ovvero la Corte suprema. Tra gli Stati dell’Unione europea, l’unico a seguire questo modello, pur con alcune evidenti peculiarità, è Cipro.

Non sempre, però, all’elezione diretta del Capo dello Stato corrisponde una forma di governo presidenziale. Esiste, infatti, anche il *semipresidenzialismo*, cioè un modello nel quale il Presidente è sì eletto direttamente dai cittadini e svolge le funzioni di Capo dello Stato, come negli Stati Uniti d’America, ma non è il vertice del Governo, visto che a capo di quest’organo siede invece un Presidente del Consiglio, legato al Parlamento da un rapporto fiduciario. È questo il modello francese, in cui, si suol dire, l’Esecutivo deve godere di una doppia fiducia, in quanto il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica, ed è quindi a lui legato, ma deve anche essere gradito alla maggioranza parlamentare. Questa circostanza è assai significativa perché, nel caso di coabitazione, ovvero nell’ipotesi in cui la maggioranza in Parlamento sia espressione di un orientamento politico diverso rispetto a quello del Presidente della Repubblica, il ruolo di quest’ultimo viene inevitabilmente ridimensionato (pur rimanendo, Egli, titolare di alcuni poteri straordinari che, nel caso francese, la Costituzione gli assegna). Mentre laddove entrambi gli organi (Parlamento e Capo dello Stato) siano portatori di uno stesso indirizzo politico, la figura del Presidente della Repubblica emerge nettamente, in quanto, forte della sua diretta investitura popolare, tenderà ad esercitare un’influenza assai maggiore sull’azione dell’Esecutivo. Nell’Unione europea questo modello è seguito, con le differenze che inevitabilmente si registrano tra uno Stato e l’altro, anche da Austria, Bulgaria, Finlandia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

L’elezione diretta, da parte dei cittadini, del vertice, questa volta, non dello

Stato unitariamente inteso, ma del Governo, si ritrova, infine, in una variante della forma di governo parlamentare denominata modello *neoparlamentare*. Si tratta di una forma di governo che è stata praticata, a livello statale, in Israele e che contraddistingue, attualmente, anche gli enti territoriali italiani. Nel nostro ordinamento, infatti, sono eletti direttamente dai cittadini i Sindaci nei comuni e i Presidenti delle Regioni (nonché, fino al 2014, i Presidenti delle Province), sebbene, nel caso delle Regioni, la Costituzione consenta, in teoria, anche scelte diverse, per le quali, tuttavia, a tutt'oggi, nessuno di questi Enti ha ritenuto di optare. Caratteristica di questa forma di governo è, da un lato, come si diceva, l'elezione diretta dell'organo monocratico di vertice dell'apparato esecutivo, dall'altro, il fatto che lo stesso è legato all'assemblea rappresentativa (nel caso di Regioni e Comuni, rispettivamente, il Consiglio regionale o comunale) da un rapporto di fiducia. Questo rapporto, inoltre, si basa sul principio del *simul stabunt simul cadent*. Ciò significa che, laddove sfiduciato, il Presidente (o il Sindaco) ha l'obbligo di dimettersi, ma in conseguenza di ciò viene anche automaticamente sciolto il relativo Consiglio che ha approvato la mozione di sfiducia. Non è prevista, poi, una carica assimilabile a quella di Capo dello Stato. Ne consegue che, se si volesse riproporre il modello regionale o comunale a livello statale, rimarrebbe la necessità di prevedere la figura del Presidente della Repubblica, quale organo di garanzia, e l'elezione diretta da parte dei cittadini riguarderebbe, quindi, solo il Presidente del Consiglio.

Volendo, allora, tirare le fila di questa sintetica ricostruzione, occorre osservare che, nonostante spesso *mass media* e politici parlino di “presidenzialismo” in riferimento a qualsiasi ipotesi di elezione diretta dell'organo di vertice dell'apparato statale, è vero che, al riguardo, si devono invece tenere distinte almeno tre differenti ipotesi. Ovvero:

a) l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che assume anche le funzioni di vertice dell'Esecutivo (*presidenzialismo* in senso proprio);

b) l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, chiamato però a nominare un Presidente del Consiglio che diriga l'Esecutivo, il quale dovrà ottenere la fiducia delle Camere (*semipresidenzialismo*);

c) l'elezione diretta del (solo) Presidente del Consiglio, legato al Parlamento da un rapporto di fiducia, il cui venir meno comporta, oltre alla caduta del Governo, anche lo scioglimento delle Camere e, per conseguenza, nuove elezioni. Senza che venga toccata la figura del (e quindi il ruolo di garanzia svolto dal) Capo dello Stato per come oggi lo conosciamo (modello *neoparlamentare*).

Naturalmente, si tratterebbe in ogni caso di una riforma di grande impatto

sul nostro ordinamento, ad iniziare dalle molte modifiche necessarie all'attuale disciplina costituzionale che tratteggia la forma di governo, la quale darebbe, inevitabilmente, vita a tanti altri nodi da sciogliere. Ma proprio per questo è essenziale avere quanto meno contezza della direzione generale che si intende intraprendere e chiarire, pertanto, in via preliminare, a quale, tra i vari modelli reperibili alla luce di un'analisi di carattere comparato, intendiamo fare riferimento.

**Documento 1.** – Referendum istituzionale del 2 giugno 1946: scheda di voto



**Tabella 2.** – Referendum istituzionale del 2 giugno 1946: risultati complessivi

REPUBBLICA	MONARCHIA	VOTI NULLI
12.717.923 (54,3 %)	10.719.284 (45,7%)	1.498.136

**Tabella 3.** – Referendum istituzionale del 2 giugno 1946: risultati per collegio

COLLEGIO	% REPUBBLICA	% MONARCHIA
Napoli-Caserta	21,1	78,9
Lecce-Brindisi-Taranto	24,7	75,3
Salerno-Avellino	27,1	72,9
Benevento-Campobasso	30,1	69,9
Catania-Messina-Siracusa-Ragusa-Enna	31,8	68,2
Bari-Foggia	38,5	61,5
Palermo-Trapani-Agrigento-Caltanissetta	39,0	61,0
Cagliari-Sassari-Nuoro	39,1	60,9
Catanzaro-Cosenza-Reggio Calabria	39,7	60,3
Potenza--Matera	40,6	59,4
L'Aquila-Pescara-Chieti-Teramo	46,8	53,2
Roma-Viterbo-Latina-Frosinone	49,0	51,0
Cuneo-Alessandria-Asti	51,9	48,1
Brescia-Bergamo	53,8	46,2
Verona-Padova-Vicenza-Rovigo	56,2	43,8
Torino-Novara-Vercelli	59,9	40,1
Venezia-Treviso	61,5	38,5
Udine-Belluno	63,1	36,9
Como-Sondrio-Varese	63,3	36,7
Val d'Aosta	63,5	36,5
Perugia-Terni-Rieti	66,7	33,3
Mantova-Cremona	67,2	32,8
Milano-Pavia	68,0	32,0
Genova-Imperia-La Spezia-Savona	69,0	31,0
Pisa-Livorno-Lucca Apuania	70,1	29,9
Ancona-Pesaro-Macerata-Ascoli Piceno	70,1	29,9
Firenze-Pistoia	71,6	28,4
Parma-Modena-Piacenza-Reggio Emilia	72,8	27,2
Siena-Arezzo-Grosseto	73,8	26,2
Bologna-Ferrara-Ravenna-Forlì	80,5	19,5
Trento-Bolzano	85,0	15,0
TOTALE	54,3	45,7