



LE FRONTIERE DEL DIRITTO

Quaderno n. 4

Mauro Volpi

Libertà e autorità

La classificazione delle forme di Stato
e delle forme di governo

Ottava edizione



G. Giappichelli Editore – Torino

PREMESSA ALL'OTTAVA EDIZIONE

Il tempo trascorso dall'ultima edizione di questo volume (2018) dimostra che il mondo è tutt'altro che pacificato. Nel 2020 si è verificato il trauma rappresentato dalla pandemia che ha avuto una dimensione globale e negli Stati democratici ha svolto un'incidenza notevole sia sulle limitazioni, per quanto necessarie, ai diritti costituzionali e sulla vita quotidiana delle persone sia sui rapporti tra i poteri con un ruolo sempre più decisivo del vertice del potere esecutivo e un ulteriore ridimensionamento di quello del Parlamento. Dal febbraio 2022 la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha prodotto conseguenze sull'impegno militare degli Stati facenti parte della NATO e dell'Unione Europea, del quale non si vede per il momento quale possa essere lo sbocco, e ci ha restituito la prospettiva di un mondo multipolare conflittuale, destinato anche questo a produrre effetti sul funzionamento degli Stati, democratici e non, e sui loro reciproci rapporti, facendo riemergere, anche se in via solo teorica, la terribile prospettiva di una guerra nucleare catastrofica.

L'evoluzione delle forme di Stato avviene all'insegna di una progressiva inversione del processo di democratizzazione che si era manifestato a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso. Intanto è risultata frustrata l'aspettativa di chi aveva ipotizzato che in vari Stati socialisti (a parte l'eccezione della Corea del Nord) la progressiva apertura verso l'esterno e l'introduzione di elementi di mercato nella economia, superandone la natura interamente statale e pianificata, avrebbero determinato una evoluzione in senso democratico a livello politico e istituzionale. La Cina popolare costituisce un esempio paradigmatico di come possa realizzarsi un connubio inedito tra sviluppo economico di tipo capitalistico con la crescita importante di un settore privato e il mantenimento di un regime politico-istituzionale fondato sul monopolio del partito comunista e sulla assoluta concentrazione del potere, rafforzata dal ruolo centrale

attribuito al Presidente della Repubblica Xi Jinping dalla riforma costituzionale del 2018 che ha abolito il limite del doppio mandato alla sua rieleggibilità.

Un secondo fattore di preoccupazione è rappresentato dall'affermarsi di tendenze autocratiche in Paesi che pure avevano adottato nelle loro Costituzioni principi e diritti democratici. Qui si possono distinguere due situazioni. La prima è rappresentata dalle “democrazie illiberali”, che trovano oggi il loro principale riferimento in Polonia e Ungheria, due Stati collocati nel cuore dell'Europa. In entrambi si svolgono elezioni relativamente libere, ma vi è una compressione dei diritti politici, cui si accompagna un controllo governativo sui mass media, e un ridimensionamento delle garanzie attraverso la subordinazione della giustizia, anche grazie allo svuotamento dei Consigli della magistratura. Anche se non si può affermare che ci si trovi di fronte a una nuova forma di Stato, non vi è dubbio che i provvedimenti adottati costituiscano quanto meno un vulnus della democrazia che trova il suo fondamento non solo nel suffragio universale, ma nel riconoscimento e nella tutela dei diritti. La seconda situazione è quella di Stati, a proposito dei quali negli anni scorsi sono state coniate diverse formule (democrazie imperfette, democrazie di facciata) che in realtà rappresentano il nuovo volto assunto dallo Stato autoritario nel mondo contemporaneo, in quanto la concentrazione del potere nelle mani di un Presidente eletto plebiscitariamente e confermato ripetutamente nella carica, leader del partito dominante e talvolta unico, e la compressione dei diritti sono tali da recidere qualsiasi legame effettivo con un assetto di tipo democratico. Alludo in particolare alla Russia di Putin, la cui crescente involuzione autoritaria combina la forte repressione del dissenso interno con l'intervento militare esterno come quello che si è verificato in Ucraina. Ma vi rientrano anche vari Stati derivati dalla disgregazione dell'ex URSS, come la Bielorussia e il Kazakistan che si sono ispirati al modello russo e la Turchia di Erdogan che ha accentuato i suoi tratti autocratici.

La terza situazione preoccupante è data dall'esistenza di fattori di crisi anche all'interno delle democrazie consolidate. La raffigurazione plastica delle minacce alla democrazia è stata rappresentata da due gravi avvenimenti: il 6 gennaio 2021 a Washington l'attacco alla sede del Congresso degli Stati Uniti, incoraggiata dal Presidente uscente formalmente ancora in carica, volta a impedire la proclamazione del nuovo Presidente; il 9 ottobre 2021 a Roma la devastazione della se-

de nazionale della più grande confederazione sindacale italiana, guidata da una organizzazione fascista alla testa di un folto corteo che intendeva dirigersi verso le sedi della Presidenza del Consiglio e della Camera dei deputati.

Indici importanti della crisi delle democrazie sono ravvisabili nell'incremento delle disuguaglianze sociali e della povertà sia assoluta sia relativa e nel distacco dei cittadini dalla politica, di cui è espressione evidente il crescente astensionismo elettorale. Oggi la forma di Stato democratica si trova ad essere stretta tra la «democrazia illiberale», rappresentata in particolare dai movimenti populistici e nazionalisti, che quando conquistano il potere tendono a stabilire forti limitazioni ai diritti, e il «liberalismo antidemocratico», di cui sono alfieri gli orientamenti elitari e tecnocratici, i quali nella loro versione estrema arrivano ad affermare la necessità della «epistocrazia» (governo degli esperti) come alternativa alla democrazia. Alla luce di tutto ciò va forse rivista l'idea rassicurante per cui la democrazia, al di là delle difficoltà derivanti dalla sua stessa natura di regime non assoluto e perfetto ma di processo in continua evoluzione, non può essere messa in discussione. Oggi ne siamo meno sicuri: la democrazia non è un dono di Dio, ma una creazione degli uomini. Come tale va costantemente difesa, ma ciò richiede che sia anche rinnovata e sia innervata su tre elementi essenziali: una nuova partecipazione popolare e democratica in grado di utilizzare positivamente anche gli strumenti offerti dalla tecnologia in direzione di una crescita dell'educazione della società; partiti rifondati che siano presenti nella società, abbiano una sicura capacità progettuale e un'organizzazione interna pienamente democratica; istituzioni rappresentative democratiche ben funzionanti, fondate sull'equilibrio fra Parlamento, Governo e organi di garanzia.

Tra le forme di governo, quella "semiparlamentare", esistita per un breve periodo solo nello Stato di Israele, sembra avere assunto un carattere sempre più residuale e più teorico che effettivo. È discutibile che ne facciano parte le forme di governo fondate sulla elezione popolare di Sindaci e Presidenti nei Comuni e nelle Regioni italiane, che si configurano piuttosto come "presidenzialiste", in quanto il capo del potere esecutivo è praticamente inamovibile (se non al prezzo di un suicidio dell'organo assembleare) e esercita un potere nettamente preponderante sugli altri organi.

Le forme di governo democratiche più importanti che si richiamano al presidenzialismo e al semipresidenzialismo a egemonia pre-

sidenziale non godono di buona salute. Negli Stati Uniti la presidenza Trump e le vicende della proclamazione di Biden hanno messo in luce l'arcaicità di alcune storiche modalità di elezione del Presidente e l'insufficienza dei contrappesi costituzionali a fare fronte a fratture sociali, territoriali, culturali e politiche difficilmente componibili. Tutto ciò determina non solo un funzionamento della forma di governo sempre più avversariale ma pone interrogativi inquietanti sullo stesso futuro della democrazia americana. Nella Quinta Repubblica francese, che tra i semipresidenzialismi democratici costituisce l'unico caratterizzato da una netta preminenza del Presidente almeno finché, come è quasi sempre accaduto, goda di una fedele maggioranza parlamentare, le elezioni del 2022 hanno portato alla luce del sole i più seri problemi della forma di governo. Le riforme del 2000/01 sulla riduzione a cinque anni del mandato presidenziale e la postponizione delle elezioni parlamentari hanno determinato un crescente astensionismo per le seconde che ha superato ormai ampiamente il 50% degli elettori, con la prima elezione di Macron la crisi del bipolarismo sul quale si fondava il funzionamento delle istituzioni attualmente sostituito da un quadripolarismo, l'accentuazione della gestione personalistica del potere, l'esplosione di manifestazioni di scontento sociale, la crescita di forze politiche estreme e infine nel 2022 la crisi del "fatto maggioritario" con un Presidente privo di una maggioranza parlamentare. Si può pertanto affermare che la Francia nel funzionamento dei rapporti tra Governo e Parlamento assomiglierà più agli altri paesi dell'Europa continentale e che l'elezione popolare del Presidente non garantisce di per sé la stabilità e l'efficienza dell'esecutivo.

Anche le forme di governo parlamentari hanno risentito dell'emergere di nuove fratture sia sociali (centri-periferie, ricchi-poveri, garantiti-non garantiti, di tipo generazionale e collegate al genere) sia politiche (partiti solidaristi vs. partiti liberisti, partiti europeisti vs. partiti nazionalisti, divisioni queste che si intrecciano fra loro dando vita ad una quadriglia di ipotesi). In questo contesto il modello inglese del Premierato è divenuto meno imitabile e il Regno Unito ha conosciuto un periodo di crisi interna. Così ha avuto nella legislatura 2010/2015 un governo di coalizione conservatore/liberale determinato dall'esistenza di un hung parliament, in quella 2015/2017 due governi conservatori con esigua maggioranza, il primo dei quali messo in crisi dall'esito nel 2016 del referendum favorevole alla Brexit, tra il 2017 e il 2019 due governi conservatori di minoranza

con l'appoggio esterno del partito unionista nordirlandese, infine solo con le elezioni del 2019 un governo conservatore con una forte maggioranza parlamentare, ma attraversata da problemi e divisioni, anche in conseguenza della gestione della crisi pandemica, che sono sfociate nelle recenti dimissioni del Premier Johnson.

Molto diverso è il modello tedesco del Cancellierato. Intanto per la sua stabilità: basti dire che dal 1949 ad oggi la Germania ha avuto nove cancellieri in tutto a fronte di sedici primi ministri nel Regno Unito. Non si tratta di un caso. Vi è una ragione istituzionale e una politica. La prima deriva dall'adozione di una forma di governo parlamentare con significativi istituti di razionalizzazione, come l'elezione parlamentare di un Cancelliere titolare dell'indirizzo politico e di forti poteri di direzione sui ministri, la sfiducia costruttiva, la questione di fiducia che può portare in caso di voto negativo allo scioglimento del Bundestag o alla proclamazione dello stato di emergenza legislativa. La ragione politica consiste in un sistema di partiti che, pur avendo conosciuto novità importanti (in particolare l'aumento dei partiti rappresentati divenuti sei nelle ultime legislature), ha ben funzionato, anche grazie a un sistema elettorale proporzionale ma dotato di elementi di selettività (clausola di sbarramento e voto personalizzato in collegi uninominali per la metà dei seggi). I governi sono di coalizione, e anche di "grande coalizione" tra le due maggiori forze politiche, com'è avvenuto in tre delle ultime cinque legislature, sono presieduti in base ad una regola convenzionale da un esponente del partito di maggioranza relativa e sono costituiti sulla base di un accordo di coalizione che prevede un dettagliato contratto sul programma e l'attribuzione dei ministeri.

In Italia la forma di governo parlamentare vive uno stato di crisi derivante da un lato dalla debolezza degli istituti di razionalizzazione, dall'altro da un sistema politico che anche quando ha assunto una dinamica bipolare non è stato in grado di esprimere governi programmatici omogenei. Nella XVIII legislatura vi sono stati tre governi espressione di diverse maggioranze parlamentari, l'ultimo dei quali è stato il quarto dei governi tecnici costituiti dal 1993, e con Presidenti del Consiglio non parlamentari. Dal 1993 si è affermata l'idea che la riforma elettorale potesse essere la panacea di tutti i mali e ha preso piede una vera e propria ideologia del maggioritario, che considera i collegi uninominali o il premio di maggioranza come meccanismi in grado di assicurare un buon bipolarismo e la stabilità di governo. Ora, questi obiettivi non sono stati conseguiti, mentre

con la scelta dall'alto delle candidature nei collegi e tramite le liste bloccate, si è ottenuto l'obiettivo di privare gli elettori della libertà di scegliere i propri rappresentanti. La vicenda francese dimostra quanto sia illusorio immaginare che un trapianto delle istituzioni della Quinta Repubblica possa garantire un funzionamento efficiente e equilibrato del semipresidenzialismo. Perciò sarebbe preferibile un sistema proporzionale che restituisca la libertà di scelta dei rappresentanti agli elettori e sia corretto da una soglia di accesso effettiva e non fittizia, come quella stabilita nei sistemi a componente maggioritaria che non ha impedito il salvataggio di piccoli e piccolissimi partiti coalizzati. La proporzionale imporrebbe che all'indomani del voto vi sia un confronto chiaro e pubblico sul programma tra i partiti che intendono coalizzarsi per formare il Governo, assumendone la responsabilità di fronte all'opinione pubblica. Certo, è più che mai necessario rinnovare i partiti, che devono essere espressione di valori e di esigenze sociali, grazie anche a una legge che dia attuazione al «metodo democratico» stabilito dall'art. 49 della Costituzione. Infine è necessario ricorrere a utili meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, come quelli vigenti in Germania, e rivalutare il ruolo di indirizzo e di controllo del Parlamento, eccessivamente ridimensionato negli ultimi decenni.

Luglio 2022

M.V.

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Definizioni. – 2. Forme di Stato e formazioni economico-sociali. – 3. Forme di governo, sistemi politici e sistemi elettorali. – 4. Le correlazioni tra forma di Stato e forma di governo. – 5. Metodologia.

1. Definizioni

Questo volume si propone di esaminare, in forma necessariamente sintetica, il tema complesso della classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo¹, dando per conosciuti i concetti

¹ Trattazioni più o meno ampie relative alle forme di Stato e alle forme di governo sono contenute in tutti i manuali, italiani e stranieri, di diritto costituzionale, istituzioni di diritto pubblico e diritto costituzionale comparato. Tra questi ultimi v. in particolare in lingua italiana P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6^a ed., Milano, 1988; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994; F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Milano, 2004; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 9^a ed., I, Padova, 2013; G. CERRINA FERONI, *Le forme di Stato e A. DI GIOVINE, Le forme di governo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, 3^a ed., Roma-Bari, 2017, pp. 804 ss. e 835 ss.; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017; A. DI GIOVINE, *Stato e forme di Stato. Forme di governo*, in A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, 2017, pp. 39 ss. e 70 ss.; M. VOLPI, *Le forme di stato. La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2020, pp. 149 ss. e 249 ss. Sul tema specifico v. C. MORTATI, *Le forme di governo, Lezioni*, Padova, 1973; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma, 1989; F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. pubbl.*, 4^a ed., VI, Torino, 1991, p. 492 ss.; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, 2^a ed., Napoli, 2009; G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, 2^a ed., Bologna, 2012.

di base del diritto pubblico. Occorre, quindi, prima di tutto precisare il significato dei due termini.

La *forma di Stato* è l'insieme dei principi e delle regole fondamentali che caratterizzano un ordinamento statale e, quindi, che disciplinano i rapporti tra lo Stato, inteso non come ordinamento ma come apparato titolare del potere di usare legittimamente la coercizione, da un lato e la comunità dei cittadini, singoli o associati, dall'altro. Non sarà presa in esame in questo volume un'altra accezione del termine "forma di Stato", più frequentemente sostituito dall'espressione "tipo di Stato", che fa riferimento alle regole che disciplinano i rapporti tra lo Stato centrale e gli enti autonomi territoriali². L'analisi di questo secondo significato, oltre a richiedere ampi sviluppi, deve essere condotta in modo parzialmente autonomo, poiché si tratta di una nozione trasversale rispetto alla prima, come dimostra il fatto che il decentramento territoriale è previsto in ordinamenti democratici, socialisti o in via di sviluppo, anche se esso può ritenersi effettivo e garantito solo in quelli democratici.

La *forma di governo* è il complesso delle regole giuridiche, scritte e consuetudinarie, che caratterizzano la distribuzione del potere politico tra gli organi costituzionali, che sono posti al vertice dell'apparato statale in condizione di pari sovranità e di reciproca indipendenza. Tra questi rientrano indiscutibilmente il Parlamento e il Governo, ma anche il Capo dello Stato quando eserciti poteri che abbiano comunque un'incidenza di natura politica. Non vi rientrano invece la magistratura e le Corti Costituzionali, che compiono atti di natura non politica, ma giurisdizionale. Di forma di governo si parla anche per qualificare l'organizzazione interna che caratterizza ordinamenti infrastatali, come quelli degli enti territoriali autonomi, o sovrastatali, come quello dell'Unione Europea³.

²V. in questa collana il testo di A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, 2ª ed., Torino, 2005.

³Nella Costituzione italiana il termine "forma di governo" è stato introdotto nell'art. 123 dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 proprio con riferimento all'organizzazione di vertice delle Regioni; v. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 194 ss. Sull'Unione Europea v. S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2008, n. 3, p. 243 ss. Ritiene che anche il concetto di forma di Stato, in senso non strutturale ma funzionale, possa essere applicato all'Unione Europea F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione Europea*, Padova, 2005.

Occorre tuttavia avere grande cautela nell'applicare ad ordinamenti non statali categorie di forme di governo elaborate nell'ambito degli ordinamenti statali.

In definitiva, per usare un'espressione di Mortati, la forma di Stato caratterizza «il rapporto fra chi detiene il potere e coloro che ne rimangono assoggettati, e quindi il vario modo di realizzarsi della correlazione fra autorità e libertà»⁴. La forma di governo riguarda, invece, solo il primo dei due aspetti: quello dell'organizzazione e dell'esercizio della suprema autorità dello Stato. In sintesi i due termini sono le due facce di uno stesso problema, che si pone all'interno di ogni ordinamento statale: quello del rapporto dialettico tra l'autorità dello Stato-apparato e la libertà dei cittadini⁵.

2. *Forme di Stato e formazioni economico-sociali*

Il concetto di forma di Stato è strettamente correlato da un lato a quello di "regime politico", caratterizzato dall'individuazione delle finalità di carattere generale che ciascuno Stato intende perseguire, dall'altro a quello di "Costituzione materiale", inteso come l'insieme dei principi e dei valori dominanti che contrassegnano un ordinamento costituzionale⁶.

Il termine "forma di Stato" è stato anche sottoposto a critica e si è proposto di sostituirlo con quello di "formazione economico-sociale". Tale critica si basa su tre ragioni di fondo: la natura prevalentemente extragiuridica del concetto in questione; l'ambiguità del termine "Stato", usato indifferentemente per indicare lo Stato-apparato e lo Stato-ordinamento, comprensivo della comunità dei cittadini; l'assolutizzazione storica dello Stato come «modo di es-

⁴ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9ª ed., I, Padova, 1975, p. 135.

⁵ Occorre precisare che la terminologia impiegata nel testo è propria della dottrina costituzionalistica italiana e che in altri ordinamenti si fa ricorso ad una terminologia diversa o non è utilizzato un termine specifico per indicare la forma di Stato. V. sul punto G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato*, cit., pp. 6-7 e F. PALERMO, *La forma di Stato*, cit., p. 41 ss.

⁶ Si fa qui riferimento alla nota elaborazione teorica di C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

sere necessario e indefettibile di ogni società organizzata politicamente»⁷.

Occorre, quindi, spiegare perché qui si preferisce continuare ad utilizzare il termine “forma di Stato”. Innanzitutto è vero che tale concetto fa riferimento anche ad elementi sociali, economici, politici e quindi extragiuridici, ma il *proprium* del termine usato dai giuristi sta nella ricerca dei principi supremi, normativizzati nella Costituzione o ricavabili da questa per via interpretativa, che caratterizzano un certo ordinamento statale e che consentono di distinguere i vari ordinamenti collocandoli all’interno di diverse categorie⁸.

In secondo luogo la critica condivisibile del concetto di Stato-comunità, in quanto termine che occulta il ruolo determinante dello Stato-apparato, non impedisce che il termine “Stato” possa essere espressamente utilizzato nella sua accezione più ampia di “ordinamento statale”, che non si limita a disciplinare l’organizzazione dello Stato-apparato, ma regola anche i rapporti tra questo e le autonomie sociali ed individuali.

Infine lo Stato, almeno nel senso moderno del termine è certo un prodotto della storia e quindi un concetto relativo, ma è pure vero che esso caratterizza una lunga fase storica. Quindi può essere utilmente impiegato, al fine di sottolineare l’importanza (e la relativa autonomia) dell’assetto giuridico-istituzionale rispetto a quello economico-sociale, anche se quest’ultimo va necessariamente preso in considerazione al fine di evitare un approccio al tema meramente giuridico-formale e lontano dalla realtà.

3. *Forme di governo, sistemi politici e sistemi elettorali*

Anche le forme di governo sono profondamente influenzate nel loro funzionamento da fattori extragiuridici, in quanto gran parte dell’attività degli organi costituzionali si svolge sulla base di regole non scritte, di tipo normativo (consuetudini) o politico (convenzio-

⁷ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato*, cit., p. 10 ss.

⁸ V. in senso analogo S. BARTOLE, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano, 2008, p. 1121.

ni), che vengono osservate dai loro titolari o dai soggetti politici. Assume, pertanto, un rilievo di primo piano il *sistema politico*, costituito dall'insieme dei soggetti che rappresentano interessi sociali e si propongono di conquistare o di influenzare il potere politico. In particolare negli Stati democratici i soggetti politici più importanti sono i *partiti*, i quali, avendo come fine la conquista e la direzione del Governo, devono proporsi di mediare tra la rappresentanza degli interessi di parte e la salvaguardia dell'unità nazionale⁹.

Di fronte all'importanza che l'influenza del sistema politico assume si possono seguire due diverse vie nella classificazione delle forme di governo. La prima consiste nel tentativo di integrare tale fattore sociologico nella stessa configurazione delle forme di governo, riformulando la tipologia tradizionale. A questa impostazione aderiscono vari autori¹⁰, i quali ritengono insufficiente e troppo rigida una classificazione basata esclusivamente su criteri giuridici. Si tratta di un intento utile al fine di superare un approccio giuridico-formale di tipo statico e di cogliere l'aspetto dinamico delle forme di governo, che dà vita a diversi esiti a seconda del contesto storico, culturale e politico (basti pensare al diverso funzionamento della forma di governo parlamentare nel Regno Unito e in Italia e di quella semipresidenziale in Francia e in Austria).

D'altra parte, però, non bisogna cadere nel rischio di smarrire la natura eminentemente giuridica del concetto di "forma di governo", che è stato elaborato anche al fine di operare fondate previsioni sul funzionamento delle singole esperienze, una volta individuati i rispettivi caratteri di fondo. Questo valore "prescrittivo" può ridursi considerevolmente in quanto una classificazione basa-

⁹ Sulla struttura dei partiti, sui sistemi di partito e sulla incidenza dei partiti sulle forme di governo restano fondamentali M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1951 e G. SARTORI, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, New York, 1976.

¹⁰ V. con specifico riferimento alla forma di governo parlamentare L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 645 ss. e P. LALUMIÈRE, A. DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, 2^a ed., Paris, 1978, p. 44 ss., i quali definiscono il "regime parlamentare" come una combinazione tra elementi giuridici ed elementi sociologici. Aderiscono esplicitamente a tale impostazione S. MANGIAMELLI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998, p. 17 ss. e C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto Costituzionale italiano e di elementi comparativi*, I, Torino, 2000, p. 29 ss.

ta su fattori sia giuridici che extragiuridici viene necessariamente ad assumere un carattere prevalentemente descrittivo¹¹, il che la rende meno utile e significativa. Per questo motivo la via seguita da altri autori è quella di mantenere la definizione giuridico-formale delle forme di governo e di considerare nel contempo l'influenza che sul loro funzionamento giocano fattori extragiuridici, ma senza confondere categorie e concetti che appartengono a diverse scienze, quali il diritto e la sociologia politica¹².

Tale approccio sottolinea l'autonomia ma anche l'interazione tra i due concetti. Da un lato il sistema politico influenza la forma di governo: ad esempio la sua natura bipolare o multipolare produce effetti molto diversi sul raccordo Governo-Parlamento e sul ruolo del vertice del potere esecutivo. D'altro lato la normativa che disciplina i rapporti tra gli organi influenza il sistema politico: così l'elezione parlamentare o popolare del Capo dello Stato e la natura dei poteri a questo attribuiti e la maggiore o minore razionalizzazione dei rapporti tra organo legislativo ed organo esecutivo possono condizionare il comportamento degli attori politici e contribuire a determinare la configurazione del sistema dei partiti.

Occorre, poi, considerare un altro fattore, avente natura giuridica, che costituisce una sorta di *trait d'union* tra forma di governo e sistema politico, influenzando sia l'una sia l'altro e venendone a sua volta condizionato nel suo rendimento pratico. Si tratta del *sistema elettorale*, inteso soprattutto nel suo significato ristretto di *formula elettorale*, vale a dire di meccanismo di trasformazione dei voti in seggi parlamentari¹³. Anche questo è un elemento che non incide sulla classificazione delle forme di governo¹⁴, ma va

¹¹ V. sul punto M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 214 ss.

¹² V. in tal senso M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, pp. 40-41; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2009, pp. 551-558; G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato*, cit., pp. 19-21. In senso analogo v. O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Paris, 1993, il quale distingue tra "regime costituzionale" e "sistema politico" (p. 72).

¹³ V. in generale la pregevole sintesi di J.M. COTTERET, C. EMERI, *Les systèmes électoraux*, 7^a ed., Paris, 1999.

¹⁴ Ritieni invece che il sistema elettorale costituisca "un elemento della forma

ben tenuto presente al fine di comprendere la dinamica del loro funzionamento. Infatti l'adozione di una formula maggioritaria o proporzionale, ma soprattutto il suo carattere più o meno selettivo, anche quando è di tipo proporzionale, come avviene nella maggioranza dei paesi democratici, incide sia sulla funzionalità del Parlamento sia sulla struttura del Governo e sui loro rapporti¹⁵. D'altra parte va rilevato che un sistema elettorale eccessivamente distortivo, come quello adottato in Italia con la legge Acerbo n. 2444 del 1923, che attribuiva i due terzi dei seggi al primo partito che avesse superato il 25% dei voti, può determinare il cambiamento della forma di governo e incidere sull'equilibrio tra i poteri e quindi sulla stessa forma di Stato.

La classificazione delle forme di governo adottata in questo volume intende basarsi sulle *regole*, scritte e consuetudinarie, che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali, proponendosi come passaggio ulteriore di prendere in considerazione anche l'influenza del sistema politico e di quello elettorale, e quindi delle *regolarità* che questi producono, al fine di individuare, per ciascuna forma di governo alla quale fanno capo una pluralità di esperienze, vari *sottotipi*, corrispondenti alle diverse modalità del suo funzionamento.

4. Le correlazioni tra forma di Stato e forma di governo

Dalla loro stessa definizione emerge che i concetti di forma di Stato e di forma di governo, anche se teoricamente distinti, sono

di governo" M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., pp. 571-574. Ciò deriva dalla configurazione del corpo elettorale come "potere" costituzionale, per cui tutte le manifestazioni della sua volontà (mediante le elezioni, l'iniziativa popolare e il referendum) sarebbero elementi integranti della forma di governo. A mio avviso il corpo elettorale in un sistema democratico va piuttosto considerato come un organo del popolo, il quale non è un potere, ma il fondamento di ogni potere, anche se esercita la sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, c. 2, Cost. italiana).

¹⁵ V. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981; M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, 1995; M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011.

fortemente correlati. Innanzitutto la nozione di forma di governo è *più limitata* di quella di forma di Stato, nel senso che ha ad oggetto una parte di un tutto e quindi si inserisce nell'ambito della nozione più ampia. In secondo luogo essa è *strumentale* rispetto alla seconda, in quanto lo Stato-apparato costituisce il mezzo rispetto al perseguimento dei fini generali e dei valori che caratterizzano l'ordinamento statale¹⁶.

In terzo luogo la distinzione tra forma di Stato e forma di governo è *storicamente recente*, in quanto presuppone una separazione tra Stato e società, che si è realizzata solo con il passaggio dall'ordinamento feudale allo Stato assoluto (e quindi con la nascita dello Stato nel senso moderno del termine), e una distribuzione del potere politico tra diversi organi, che si è verificata solo con l'affermarsi dello Stato liberale e del principio della separazione dei poteri. Ne consegue che la stessa possibilità di distinguere diverse forme di governo sussiste soprattutto, se non esclusivamente, per lo Stato liberale e per quello democratico-pluralistico, mentre è assai problematica nelle forme di Stato di tipo autocratico, caratterizzate da una forte concentrazione del potere, nelle quali si può affermare che «la forma di Stato “assorbe” largamente quella di governo, riducendola ad un insieme di modalità organizzative piuttosto marginali»¹⁷. Occorre, inoltre, prendere atto che nel mondo contemporaneo, nonostante i processi di democratizzazione che dagli anni '90 dello scorso secolo si sono sviluppati nella maggioranza dei paesi ex socialisti e in molti paesi in via di sviluppo, la distinzione tra forma di Stato e forma di governo è ancora *geograficamente limitata*, in quanto molti Stati si ispirano ad un modello, o hanno un funzionamento effettivo, di tipo autocratico.

In quarto luogo nello Stato democratico-pluralistico esiste un *legame molto stretto* tra forma di Stato e forma di governo. Si può dire che vi è una «relativa indifferenza» della prima rispetto alla seconda¹⁸, nel senso che lo Stato democratico può convivere con diverse forme di governo e diverse soluzioni organizzative (Capo dello Stato monarchico o repubblicano e, nella seconda ipotesi,

¹⁶ V. per questi aspetti C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., pp. 3-4.

¹⁷ Cfr. L. ELIA, *Governo*, cit., p. 635.

¹⁸ *Ibidem*, p. 636.

eletto da un organo parlamentare o dal popolo, Parlamento monocamerale o bicamerale, derivazione o meno del Governo dal Parlamento ecc.). Ma vi è un punto limite oltre il quale le scelte sulla forma di governo intaccano la natura democratica dello Stato, che è rappresentato dall'esigenza del rispetto dei principi costitutivi di quella forma di Stato. Così, per fare un esempio tratto dalla storia italiana, durante il regime fascista, che mantenne in vigore formalmente lo Statuto albertino, vennero adottate varie riforme dell'organizzazione costituzionale (come l'istituzione nel 1925 del nuovo organo "Capo del Governo" e nel 1939 della Camera dei fasci e delle corporazioni in sostituzione della Camera dei deputati), che erano in irrimediabile contrasto con i principi della separazione dei poteri e della elettività dell'organo parlamentare.

Vi è di più: anche quando formalmente rispetta i principi fondamentali di uno Stato democratico, la scelta della forma di governo può incidere sul modello di democrazia concretamente operante. Se favorisce il cattivo funzionamento e la deresponsabilizzazione degli organi costituzionali, reca sicuramente danno non solo alle finanze dello Stato, ma anche all'effettività dei diritti dei cittadini. Se garantisce stabilità ed efficienza dell'azione di governo, ma a patto della personalizzazione-concentrazione del potere e del ridimensionamento del ruolo della rappresentanza politica e della opposizione, lede il principio pluralistico ed introduce un fattore plebiscitario, pregiudicando la qualità del sistema democratico. Insomma le soluzioni attinenti alla forma di governo non sono mai questioni di mera "ingegneria costituzionale", ma coinvolgono scelte di valore e di modello che vanno tenute sempre presenti.

5. *Metodologia*

La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo costituisce uno dei temi classici del diritto costituzionale comparato. Essa consiste nella enucleazione di caratteristiche generali comuni ad una serie di esperienze concrete e storicamente determinate precedentemente prese in esame, al fine di costruire delle ca-

tegorie teoriche distinte, alla luce delle quali vengono poi valutate e conseguentemente collocate le singole realtà¹⁹.

Si tratta, pertanto, di un processo di astrazione teorica che rende impossibile la perfetta corrispondenza tra categoria ideale e singole esperienze storiche che ad essa sono ascritte²⁰. La corrispondenza potrà essere più forte quando una certa categoria è stata costruita prendendo a modello un'esperienza unica o dominante, come si verifica per la forma di governo direttoriale e per quella presidenziale con riferimento rispettivamente all'ordinamento della Confederazione svizzera e a quello degli Stati Uniti. Tuttavia anche in questi casi occorre tener presente che l'assetto istituzionale di un paese cambia nel tempo e il modello ideale viene sempre costruito con riferimento ad una certa fase storica della sua evoluzione.

Quando, poi, una categoria comprende una pluralità di esperienze, occorre saper distinguere gli elementi essenziali che la caratterizzano da quelli accidentali, senza pretendere che tutti i dati derivanti dall'osservazione empirica di un determinato ordinamento trovino perfetta corrispondenza nella categoria generale. Se si commette questo errore, si arriva o a negare l'utilità di qualsiasi classificazione oppure a semplificare la singola categoria schiacciandola su un'unica realtà (come, ad esempio, avviene per quanti identificano forma di governo semipresidenziale e Quinta Repubblica francese).

Infine occorre sapere che è estremamente difficile incasellare tutte le esperienze concrete in un preciso modello, soprattutto in una fase di transizione come quella attuale caratterizzata da un processo di democratizzazione complesso e contraddittorio, che consiglia grande cautela nel qualificare la forma di Stato e la forma di governo di vari paesi usciti soprattutto dagli anni '90 del secolo scorso da esperienze di tipo autocratico.

¹⁹ V. A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, 2ª ed., Milano, 1998, p. 182. In riferimento alle forme di governo v. M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 131 ss.

²⁰ Come sottolinea G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994, p. 171.

CAPITOLO I

LA CLASSIFICAZIONE DELLE FORME DI STATO

SOMMARIO: 1. I criteri antichi di classificazione. – 2. Il criterio della derivazione del potere: Stato democratico e Stato autocratico. – 3. I significati del termine “democrazia”. – 4. I significati del termine “autocrazia”. – 5. I criteri basati sull'evoluzione storica e sulla complessità delle forme di Stato. – 6. L'ordinamento feudale. – 7. Lo Stato assoluto. – 8. Lo Stato liberale. – 9. Lo Stato autoritario. – 10. Lo Stato socialista. – 11. La crisi dell'URSS e degli Stati socialisti europei. – 12. L'evoluzione dello Stato socialista in Asia e a Cuba. – 13. Lo Stato democratico. – 14. La diffusione della democrazia e i suoi limiti. – 15. La crisi dello Stato democratico. – 16. La forma di Stato nei paesi in via di sviluppo.

1. *I criteri antichi di classificazione*

Fin dall'antichità il pensiero filosofico e politico si è proposto di classificare le forme di dominio politico, senza distinguere tra forme di Stato e forme di governo¹. La classificazione più nota, che ha dominato il pensiero politico per quasi duemila anni, è quella di Aristotele (IV sec. a.C.), il quale, sulla scorta di quanto già affermato da Platone, distingue nel III e nel IV libro della *Politica* le forme di governo a seconda del *numero dei soggetti* titolari della sovranità, proponendo la nota tripartizione tra monarchia, aristocrazia, *politèia* (rispettivamente governo di uno, di pochi, di molti). A queste forme “buone” di governo corrispondono quelle “degenerate”: tirannia, oligarchia, democrazia.

Storicamente più recenti ed innovative, rispetto a quella aristo-

¹ V. il testo classico di N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976.

telica, sono la classificazione operata da Machiavelli, soprattutto ne *Il Principe* (1513), tra Principati e Repubbliche e quella di Montesquieu ne *L'esprit des lois* (1748) tra governi monarchici, dispotici e repubblicani (aristocratici o democratici).

In effetti la distinzione tra *monarchia* e *repubblica* è stata a lungo proposta come criterio fondamentale di classificazione delle forme di Stato o delle forme di governo, in quanto poggiava su due contrapposti principi: quello monarchico, che faceva del Re l'organo che impersonava lo Stato ed aveva una legittimazione di tipo trascendente e non rappresentativo, e quello repubblicano, che concepiva il Capo dello Stato come uno degli organi dello Stato, legittimato dalla volontà popolare e quindi rappresentativo². Per una certa fase storica l'esistenza di un Capo dello Stato monarchico ha contrassegnato la natura della forma di Stato (monarchia assoluta) o della forma di governo (monarchia costituzionale). Ma con l'affermarsi nello scorso secolo del principio repubblicano e con la trasformazione delle monarchie europee in monarchie parlamentari, la distinzione suddetta non appare più decisiva, in quanto non è in grado di fungere da discriminare tra quelle democratiche contemporanee, nelle quali l'esistenza di un Capo dello Stato monarchico o repubblicano non modifica la sostanza né della forma di Stato né della forma di governo parlamentare³. Diversa è la situazione dei paesi nei quali la monarchia continua a conservare i caratteri della absolutezza e che si configurano come Stati autocratici⁴.

² Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in A. BARBERA, G. AMATO (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, 5ª ed., Bologna, 1997, p. 224 ss.

³ Sul ruolo svolto dalle monarchie nelle forme di Stato del passato v. S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 21 ss. Sull'evoluzione storica delle monarchie v. K. LOEWENSTEIN, *La Monarchia nell'epoca moderna*, (1952), trad. it., Roma, 1969.

⁴ Fra gli Stati contemporanei le monarchie sono attualmente una trentina (escludendo i paesi che fanno parte del *Commonwealt of Nations* e riconoscono formalmente come proprio Capo dello Stato la Regina del Regno Unito). Di queste sono qualificabili come assolute quelle di Arabia Saudita, Brunei, Emirati Arabi, Kuwait, Nepal, Oman, Swaziland.

2. *Il criterio della derivazione del potere: Stato democratico e Stato autocratico*

Passando ai criteri di classificazione più recenti, quello più comunemente adottato si rifà alle modalità di derivazione e di gestione del potere politico e porta ad una bipartizione delle forme di Stato in due grandi categorie: lo Stato *democratico* e lo Stato *autocratico*.

Per alcuni il primo è caratterizzato da una struttura pluralistica, pluripartitica e a potere ripartito, mentre il secondo è monolitico, monopartitico e a potere concentrato⁵. Altri individuano tre criteri di classificazione relativi alla titolarità e all'esercizio del potere, alle modalità di uso di questo, alla finalizzazione di tale uso⁶. Sulla base di tali criteri lo Stato democratico risulta fondato sulla titolarità collettiva e su un esercizio ripartito del potere, su una modalità di formazione delle decisioni basata sul consenso popolare e sulle finalità proprie dell'ideologia liberal-democratica. All'opposto lo Stato autocratico è caratterizzato dalla titolarità ristretta e dall'esercizio accentrato del potere, da una modalità di assunzione e di attuazione delle decisioni basata sull'imposizione e da finalità ispirate ad ideologie antitetiche a quella liberal-democratica.

La riduzione delle forme di Stato a due grandi categorie si presta ad alcuni rilievi critici e richiede qualche precisazione. In primo luogo tale classificazione assume certamente valore con riferimento agli Stati contemporanei, ma non comprende alcune *esperienze del passato*, come lo Stato liberale classico, che non può essere assimilato pienamente allo Stato democratico, e lo Stato assoluto, che a sua volta non è paragonabile allo Stato autocratico.

In secondo luogo anche chi assume come punto di partenza la bipartizione citata distingue poi gli *Stati contemporanei*, a seconda dei diversi sistemi economico-sociali sottostanti e delle differenti ideologie di riferimento, in Stato di derivazione liberale, Stato socialista, Stato autoritario e Stato modernizzatore⁷. Infine, occorre precisare che "democrazia" e "autocrazia" sono termini complessi che storicamente e teoricamente possono assumere diversi significati.

⁵ Cfr. F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 814.

⁶ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 185 ss.

⁷ *Ibidem*, p. 189.