

INTRODUZIONE

Quando si usa la parola “Stato”, le si dà sempre una connotazione moderna, identificandolo nel modello forgiato – sulla base dell’esperienza maturata in Europa dopo la pace di Westfalia (1648) – da G. Jellinek, quale ente dotato, da un popolo sedentario, di potere sovrano e originario, ovvero il dominio di un territorio da parte di un popolo.¹

Per approdare a questa concezione di Stato in senso moderno è necessario ripercorrere le tappe che hanno portato alla sua definizione.

A partire dal IX secolo l’Europa era costellata di comunità di ridotte dimensioni, isolate le une dalle altre, basate su un’economia agricola autosufficiente e su un mercato di scambio. Caratterizzava questo periodo la presenza di un unico potere e le esigenze ruotavano attorno a questa figura del Re-sovrano, che deteneva, oltre al potere della comunità che governava, la terra sulla quale si svolgeva la vita quotidiana. In questo scenario l’ordinamento perseguiva soprattutto finalità di salvaguardia della proprietà terriera del sovrano, ignorando di fatto la cura degli interessi generali della comunità. Il criterio che prevalentemente reggeva i rapporti giuridici tra privati, obbligazioni e pretese, era il principio della personalità del diritto: principio secondo il quale il diritto da applicare nelle controversie è determinato sulla base delle regole della propria *natio*, la comunità di appartenenza.

L’affermazione storica, a partire dal XIV secolo, del ceto mercantile portava con se lo sviluppo del diritto consuetudinario, la *lex mercatoria*, che nella commistione forzata con gli ordinamenti già presenti all’interno delle comunità, lo *jus commune*

¹ I tre elementi – popolo, territorio, governo – sono identificati da G. Jellinek in *Allgemeine Staatslehre*, 1905.

(il diritto romano reinterpretato) e lo *jus proprium* (espressione del diritto non scritto della società medievale, le cui fonti risalgono alle consuetudini proprie dei comuni e delle corporazioni), portava ad una frammentazione dei centri di potere e, di conseguenza, della società.

Alla frammentazione della società si contrapponeva però, nella seconda metà del XIV, un processo di unificazione avviato sotto la spinta dei Re, che tendeva all'unione di ampi territori sotto un'unica autorità sovrana: sorsero in questo scenario i primi Stati-Nazione in Inghilterra, Francia e Spagna.

Queste nuove forme di organizzazione erano solo alcune decine in un territorio europeo che vedeva al suo interno ancora oltre circa 500 unità minori e frammentate. Dovrà attendersi la pace di Westfalia (1648), a seguito della guerra dei trent'anni, affinché gli Stati firmatari vengano a riconoscersi reciprocamente quali enti indipendenti gli uni dagli altri ed equiordinati ed allo stesso modo si pongano le basi non solo di un diritto internazionale pubblico, ma anche di una nuova organizzazione della convivenza sociale secondo il modello dello Stato-Nazione.

Si delineavano in questo modo i primi Stati improntati sulla forma storica dello Stato Assoluto, caratterizzato dalla rivendicazione dell'indipendenza verso le autorità esterne allo Stato e dall'affermazione di un potere assoluto incentrato nelle mani del Re: uomo dotato di autorità di origine divina e detentore dei poteri esecutivi e legislativi.

Saranno successivamente le due grandi rivoluzioni, americana (1776) e francese (1789), a soverchiare il modello di Stato Assoluto e segnare l'ascesa dello Stato Liberale e la progressiva affermazione dei diritti inviolabili e della tutela delle libertà dei singoli cittadini. In questo momento storico si inseriscono le prime Carte

Costituzionali, che garantiscono e riconoscono i diritti fondamentali sottoponendo la sovranità dello Stato ad una ripartizione dei poteri.²

Infine, a seguito di questo brevissimo excursus storico, con un'espressione più complessa, "Forma di Stato", si giungono ad indicare nella società moderna i principi e le regole fondamentali che, nel loro insieme, disciplinano i rapporti tra lo Stato-Autorità (inteso quale apparato di organi e soggetti pubblici cui l'ordinamento assegna il legittimo uso del potere di coercizione) e la comunità dei cittadini, intesi singolarmente o nelle diverse forme in cui si esprime la società civile.

Oggetto di trattazione di questa tesi sarà quello di inquadrare le due Forme di Stato, americana e italiana, nel loro complesso, dallo sviluppo storico alla loro affermazione quali forme autonome e indipendenti; successivamente si procederà con l'esposizione del sistema giuridico adottato da ambedue gli stati evidenziando le analogie e le differenze tra i due sistemi costituzionali. Si noterà come lo studio prenderà le mosse dalle concezioni e dagli sviluppi storici dei due sistemi compiendo un'analisi non solo del rapporto tra governanti e governati, ma altresì verranno analizzate le relazioni tra i sistemi giuridici dei due Paesi, le diverse finalità alle quali tendono come ordinamento, la determinazione del titolare del potere politico e le relative modalità di legittimazione nonché l'analisi della struttura costituzionale, delle garanzie e della loro effettività rispetto ai limiti che la stessa impone in relazione col potere sovrano.

Per tali motivi prenderò le mosse dal momento cruciale della storia americana, la rivoluzione del 1776 con la lotta per l'indipendenza che ne scaturì, fino a giungere

² L. Pegoraro – A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, 2017, G. Giappichelli Editore pp. 56 ss.

alla Dichiarazione d'Indipendenza e, successivamente, all'affermazione della Costituzione con l'adesione ad un modello di Stato che si configura quale Costituzionale Presidenziale e Federale.

Altro argomento di trattazione sarà lo sviluppo, a seguito dell'evento europeo che sconvolse gli ordini precostituiti delle monarchie assolute nel 1789, dello scenario italiano fino a giungere alla nascita della Repubblica Italiana (1946) con i successivi sviluppi democratici. Questi due grandi sistemi costituzionali pertanto verranno dapprima analizzati singolarmente e successivamente saranno confrontati nelle conclusioni, evidenziando punti di contatto e di rottura tra gli stessi.

CAPITOLO 1 – FORME DI STATO

Sommario: Premessa. – Sezione I. La nozione di Stato nella storia: 1. Una forma di Stato storica. – 2. Lo Stato Assoluto. – 2.1. Assolutismo empirico (XVI-XVIII secolo). – 2.2. Assolutismo illuminato. – 3. Lo Stato Liberale. – Sezione II. L'affermazione delle Costituzioni: 1. Le forme di Stato originate dalle rivoluzioni borghesi. – 2. La separazione dei poteri. – 3. La rappresentanza politica. – 4. Lo Stato di democrazia. – Sezione III. Tipi di Stato: 1. Il concetto di forma di Stato. – 2. Federalismo e Regionalismo. – 2.1. Lo Stato Federale. – 2.2. Lo Stato Regionale. – 3. Conclusioni.

Premessa

Quando si usa la parola “Stato” le si dà sempre una connotazione moderna, identificandolo nel modello forgiato – sulla base dell'esperienza maturata in Europa dopo la pace di Westfalia (1648) – da G. Jellinek, quale ente dotato, da un popolo sedentario, di potere sovrano e originario, ovvero il dominio di un territorio da parte di un popolo.³

Per approdare a questa concezione di Stato in senso moderno è necessario ripercorrere le tappe che hanno portato alla sua definizione.

³ I tre elementi – popolo, territorio, governo – sono identificati da G. Jellinek in *Allgemeine Staatslehre*, 1905. V. in proposito L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli Editore, 2017, p. 50

SEZIONE I - LA NOZIONE DI STATO NELLA STORIA

1. Una forma di Stato storica

A partire dal IX secolo l'Europa era costellata di comunità di ridotte dimensioni, isolate le une dalle altre, basate su un'economia agricola autosufficiente e su un mercato di scambio. Caratterizzava questo periodo la presenza di un unico potere e le esigenze ruotavano attorno a questa figura del Re-sovrano, che deteneva, oltre al potere della comunità che governava, la terra sulla quale si svolgeva la vita quotidiana. In questo scenario l'ordinamento perseguiva soprattutto finalità di salvaguardia della proprietà terriera del sovrano, ignorando di fatto la cura degli interessi generali della comunità. Il criterio che prevalentemente reggeva i rapporti giuridici tra privati, obbligazioni e pretese, era il principio della personalità del diritto: principio secondo il quale il diritto da applicare nelle controversie è determinato sulla base delle regole della propria *natio*, la comunità di appartenenza.

L'affermazione storica, a partire dal XIV secolo, del ceto mercantile portava con se lo sviluppo del diritto consuetudinario, la *lex mercatoria*, che nella commistione forzata con gli ordinamenti già presenti all'interno delle comunità, lo *jus commune* (il diritto romano reinterpretato) e lo *jus proprium* (espressione del diritto non scritto della società medievale, le cui fonti risalgono alle consuetudini proprie dei comuni e delle corporazioni), portava ad una frammentazione dei centri di potere e, di conseguenza, della società.

Alla frammentazione della società si contrapponeva però, nella seconda metà del XIV, un processo di unificazione avviato sotto la spinta dei Re, che tendeva all'unione di ampi territori sotto un'unica autorità sovrana: sorgevano in questo scenario i primi Stati-Nazione in Inghilterra, Francia e Spagna.

Queste nuove forme di organizzazione erano solo alcune decine in un territorio europeo che vedeva al suo interno ancora oltre circa 500 unità minori e frammentate. Dovrà attendersi la pace di Westfalia (1648), a seguito della guerra dei trent'anni, affinché gli Stati firmatari vengano a riconoscersi reciprocamente quali enti indipendenti gli uni dagli altri ed equiordinati ed allo stesso modo si pongano le basi non solo di un diritto internazionale pubblico, ma anche di una nuova organizzazione della convivenza sociale secondo il modello dello Stato-Nazione⁴.

2. Lo Stato Assoluto

Si delineavano in questo modo i primi Stati improntati sulla forma storica dello Stato Assoluto, caratterizzato dalla rivendicazione dell'indipendenza verso le autorità esterne allo Stato e dall'affermazione di un potere assoluto incentrato nelle mani del Re: uomo dotato di autorità di origine divina e detentore dei poteri esecutivi e legislativi. All'interno di questo modello sono sì presenti assemblee rappresentative di origine medievale, ma la funzione che esse svolgono è prevalentemente consultiva dal momento che i loro membri sono portatori degli interessi tipici della corporazione alla quale appartengono, piuttosto che dotati di una vera e propria rappresentanza politica. In questo scenario l'amministrazione della giustizia è gestita direttamente dal Re che nomina personalmente i giudici.

Nonostante la gestione dei poteri sia incentrata nelle mani di un'unica persona (con evidenti pretese di uniformità nel territorio statale), in molti luoghi, soprattutto all'interno dei ceti e delle corporazioni, la forza del diritto consuetudinario rimane pregnante al punto da incardinare all'interno dello Stato modelli di risoluzione delle controversie che nulla hanno a che vedere col diritto emanato direttamente dal Re.

⁴ L. Pegoraro – A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, 2017, G. Giappichelli Editore pp. 56 ss.

“In questo scenario, gradualmente lo Stato va assumendo la conformazione di un ente impersonale, che fa capo al sovrano ma è distinto dalla sua persona.”⁵

Durante il periodo dello Stato Assoluto è possibile distinguere due fasi: quella dell'assolutismo di tipo empirico e di tipo illuminato.

2.1. Assolutismo empirico (XVI-XVIII secolo)

Durante questo periodo storico, lo Stato è caratterizzato da una permanente sovrapposizione tra finalità pubblicistiche e finalità privatistiche; lo Stato appare ancora come un'entità patrimoniale nella quale non esistono diritti ma pretese di tipo privatistico-patrimoniale in capo a chi vanta titoli di proprietà.⁶

Ci troviamo di fronte ad una primitiva forma di Stato moderno non ancora razionalizzato per tale motivo definito empirico.

2.2. Assolutismo illuminato

Dalla fine del XVIII secolo l'assolutismo assunse una forma razionalizzata, in questo periodo storico lo Stato inizia a preoccuparsi della felicità e del benessere dei suoi sudditi. I fini dello Stato si ampliano e si mira ad interventi nei settori più disparati: economia, religione, costumi, sanità, sicurezza, etc. L'amministrazione, chiamata a tali funzioni, diventa complessa e finisce per condizionare e limitare i poteri del sovrano, il quale assume le vesti di organo dello Stato: ci troviamo di fronte allo Stato di polizia, dal termine greco *pólis*.

⁵ Ut supra V. p. 57

⁶ Vedasi sinteticamente A. Ramos Tavares, voci *Stato patrimoniale* e *Stato di polizia*, in L. Pegoraro (ed.), *Glossario di diritto pubblico comparato*, cit., p. 156 ss.

In questa concezione politico-pubblicista dello Stato iniziano a delinearsi diversi apparati di organi funzionalmente preposti al miglior rendimento dello Stato quale apparato: si ha un corpo amministrativo-burocratico (con funzionari pubblici stipendiati), un esercito permanente composto da soldati professionisti e un sistema articolato di esazione dei tributi (esteso sul territorio e diviso per circoscrizioni, necessario affinché sia possibile finanziare i costi dell'apparato pubblico).⁷

3. Lo Stato Liberale

La società mercantile, che nel periodo dello Stato Assoluto aveva visto uno sviluppo esponenziale dei propri commerci, portava con sé nuove concezioni di natura prettamente economica. In questo scenario la differenza tra gli individui non si riteneva più fondata sullo *status* (appartenenza o meno al ceto aristocratico) ma “data per assunta l’eguaglianza giuridica, la differenza veniva fatta derivare dalla condizione economica: il possesso o meno di capitali.”⁸ Questa nuova concezione portò il progressivo affermarsi della borghesia capitalistica come nuova classe sociale.

L’aristocrazia governante dello Stato dovette dunque scontrarsi con una crisi finanziaria senza precedenti in quanto il costo degli apparati burocratici, finanziari e militari e la resistenza della popolazione borghese, sempre meno propensa ad accettare imposizioni tributarie spropositate rispetto all’effettiva tutela degli interessi economici, condussero alla decadenza definitiva di uno Stato che si presentava ormai obsoleto rispetto alle nuove esigenze.

⁷ Cfr. P. Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, cit.; G. Solari, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Giappichelli, Torino, 1962; M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1985; J.H. Shennan, *The origins of the Modern European State: 1450-1725*, Hutchinson & Co., London, 1974.

⁸ L. Pegoraro-A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli Editore, 2017, p. 58

Fu lo scontro tra le nuove concezioni borghesi, che ancora non trovavano adeguata rappresentanza all'interno di uno Stato nel quale i borghesi erano i reali detentori della ricchezza derivante dai commerci, e l'Aristocrazia decadente e ormai incapace di gestire la situazione che portò alle rivoluzioni liberali.

Saranno così le due grandi rivoluzioni, americana (1776) e francese (1789), ad aprire una nuova fase storica che culminerà (nella seconda metà del XIX secolo) con la fine del modello dello Stato Assoluto e segnerà l'ascesa dello Stato Liberale con la progressiva affermazione dei diritti inviolabili e della tutela delle libertà dei singoli cittadini.

SEZIONE II – L’AFFERMAZIONE DELLE COSTITUZIONI

1. Le forme di Stato originate dalle rivoluzioni borghesi

“Il principio di sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un’ autorità che non emani espressamente da essa”. Con queste parole l’ art. 3 della Dichiarazione francese dei diritti dell’ uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 assegnava la titolarità della sovranità alla nazione in luogo della Corona.⁹

La sovranità viene così ad essere imputata alla Nazione che dovrà organizzarsi in strutture, in seguito definite organi dello Stato, affinché possa efficientemente regolarsi. È la legge, in questo scenario, ad affermare la sua supremazia, quale fonte di diritto per eccellenza ed espressione della volontà generale: incarna e realizza gli interessi della Nazione attraverso norme che si impongono all’ osservanza di tutti.

Si va sempre più, nello Stato liberale, verso esigenze di giustificazione o legittimazione del pubblico potere, ammesso che la sovranità non può sicuramente essere concentrata nella mani di un singolo. Inoltre, nelle materie economiche, riguardo i diritti di proprietà e le obbligazioni, lo Stato inizia a dettare alcune regole affinché possa essere assicurato l’ ordinato svolgimento dei rapporti economici e sociali rimanendo comunque il mercato libero da ingerenze di tipo statale: Stato “non interventista”.

⁹ Vedine una trattazione nel classico B. De Jouvenel, *De la souveraineté*, Génin, Paris, 1955, trad. it. *La sovranità*, Giuffrè, Milano, 1971, e le aspre critiche di L. Duguit (che definisce la sovranità un’ “entità metafisica”), in *Leçons de droit public général faites à la Faculté De droit de l’ Université égyptienne (pendant les mois de janvier, février et mars 1926)*, Boccard, Paris, 1926.

Lo Stato detiene, comunque, il monopolio sull'uso legale della forza che esercita quando necessario al fine di perseguire l'interesse generale che, in questo periodo, corrisponde con l'interesse della classe borghese.¹⁰

“Sul piano più strettamente istituzionale, lo Stato liberale si caratterizza per almeno cinque tratti distintivi: la costituzione, la sua soggezione al diritto, il riconoscimento dei diritti di libertà, la separazione dei poteri e la rappresentanza politica.”¹¹

La Costituzione, fondamentale garanzia, garantisce e riconosce i diritti di libertà e sottopone lo Stato ad una ripartizione dei poteri. Essa è massima espressione della volontà generale e rappresenta la “legge superiore” poiché scaturisce da un fatto costituente imputabile direttamente al popolo e pertanto si impone anche sulla legge ordinaria.¹²

Importante corollario di quanto appena affermato è che ogni limitazione della libertà individuale non può che derivare dalla legge, quale espressione diretta della volontà generale ed unica fonte di legittimazione del potere. Allo stesso modo, qualsiasi potere pubblico, viene assoggettato al diritto e l'affermazione del primato della legge e delle garanzie giurisdizionali di libertà esprime in pieno quello che meglio possiamo definire *principio di legalità*.

A conclusione di quanto sopra esposto, possiamo enunciare quale diritto fondamentale, di godono coloro che fanno parte dello Stato liberale, il diritto alla

¹⁰ V. G. Bonetti, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Giuffrè, Milano, 1998.

¹¹ L. Pegoraro – A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, 2017, G. Giappichelli Editore p. 60

¹² *Ibidem* p. 61

proprietà: il riconoscimento di una sfera privata dell'individuo, che non può subire alcun tipo di ingerenza da parte di alcuno, comprese le pubbliche autorità.

Tuttavia, i tempi sono ancora immaturi affinché si possa affermare che tutti godano dei diritti di libertà con la stessa ampiezza. Coloro i quali appartengono alle classi subalterne non sono ancora nella condizione materiale per godere pienamente dei diritti di libertà loro formalmente riconosciuti.¹³

2. La separazione dei poteri

Soverchiato il potere preconstituito e indeboliti i poteri di Re e dell'aristocrazia, nello Stato liberale si afferma, quale principio immanente, la separazione dei poteri che distingue tre poteri fondamentali: legislativo, esecutivo e giudiziario. In tal modo viene garantita un'articolazione nell'esercizio delle funzioni primarie di uno Stato attraverso diversi organi: la funzione legislativa viene affidata al Parlamento (che in questo periodo storico post rivoluzioni vede al suo interno in maniera predominante la borghesia), l'esecutivo è costituito dal Governo nel quale i ministri sono espressione del Re ed, infine, la funzione giurisdizionale è affidata alle Corti, alle quali viene riconosciuta l'indipendenza rispetto agli altri poteri e la soggezione esclusiva alla sola legge.¹⁴

Grazie all'affermazione di questo principio di separazione dei poteri, non solo viene assicurato un governo moderato e fondato sulla dissociazione del potere sovrano grazie alla distribuzione dei poteri tra le diverse classi sociali antagoniste (aristocrazia e borghesia), ma allo stesso tempo ciò assicura la stabilità del sistema ed afferma quelli che sono i principi legati alle libertà individuali.

¹³ Ibidem

¹⁴ G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1979

3. La rappresentanza politica

Un altro pilastro fondamentale dello Stato liberale è costituito dalla rappresentanza politica che rende possibile la partecipazione al governo della cosa pubblica, su vasta scala benché ancora riservata soltanto ad alcune classi sociali.¹⁵ In questo modo la Nazione comincia ad esercitare la sovranità tramite rappresentanti che vengono scelti tramite elezioni, ovvero procedimenti destinati a selezionare i migliori. Coloro che vengono selezionati sono definiti eletti e vengono chiamati a curare gli interessi generali di cui si fanno portavoce.

La rappresentanza politica è comunque una rappresentanza ancora limitata: il suffragio è ristretto, fondato sul consenso o sul reddito degli elettori; la maggioranza è esclusa dal diritto di voto (le donne in primis); coloro che vengono eletti sono espressione di una volontà ristretta che non può sicuramente coincidere con gli interessi degli abitanti della Nazione, bensì di alcune classi dominanti.¹⁶

4. Lo Stato di democrazia

Lo Stato liberale perseguiva, quali obiettivi, soprattutto interessi che erano espressione della borghesia capitalistica. Per tanto l'azione dello Stato nell'economia era minima ed era l'assoluta mancanza di controllo a favorire la borghesia che, detentrica della ricchezza, poteva agire in modo da ottenere il maggior profitto a scapito delle classi subalterne; i borghesi erano inoltre, conviene ricordarlo, gli unici i quali potevano godere appieno dei diritti di proprietà e delle libertà individuali, nonché del potere di voto.

¹⁵ Un esaustivo approfondimento nel n. 3, 2004 di *Fundamentos*, dedicato a la "Representación política".

¹⁶ L. Pegoraro – A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, 2017, G. Giappichelli Editore p. 63

Fu così che la classe proletaria, vessata dalle pressioni borghesi e presa coscienza delle diseguaglianze sociali ed economiche, cominciò ad organizzarsi in classi operaie che intrapresero un percorso di rivendicazione dei propri diritti in vista di un'attuazione piena del principio democratico, sia sul piano politico che economico; un processo che durò parecchi decenni.¹⁷

Nonostante l'adozione di politiche volte a sviluppare interventi assistenziali a favore dei ceti meno abbienti, quali interventi sugli stipendi degli operai oppure volti a migliorare le condizioni di lavoro, l'insicurezza sociale e le continue crisi economiche indussero lo Stato ad avviare un processo di trasformazione che portò sempre più i ceti sociali considerati marginali ad acquisire un certo riconoscimento all'interno dello Stato democratico. In questo scenario, si afferma l'importanza della dignità umana: tutte le persone, indipendentemente dalla loro condizione economica hanno diritto ad una vita dignitosa. Si iniziano così a tracciare i contorni per quello che verrà successivamente definito principio di eguaglianza.

La partecipazione del persona alla vita politica dello Stato diviene un punto cardine dello Stato democratico; la società ormai organizzata in gruppi si fa portatrice di interessi diversi e contrapposti, dai quali conseguentemente si ricavano visioni politiche diversificate.¹⁸

È l'epoca, questa, che vede soprattutto in Europa nascere i moderni partiti di massa: questi diventano la struttura organizzativa di base sia della borghesia che delle classi operaie e contadina e assumono sempre più un ruolo di interlocutori dei pubblici poteri.¹⁹ La nascita di questi partiti porta lo Stato ad avviare iniziative volte

¹⁷ Ibidem

¹⁸ V. P. Lucas Verdù, *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Acta Salmanticensia, Salamanca, 1955.

¹⁹ L. Pegoraro – A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, 2017, G. Giappichelli Editore p. 64

a regolamentare l'economia di mercato in modo tale da cercare di stabilire l'eguaglianza sostanziale, la giustizia sociale e l'inclusione delle classi sociali più deboli ed emarginate.

Il principale strumento attraverso il quale si tenta di perseguire gli obiettivi sopra esposti è quello del sistema tributario: vengono imposti così i tributi sulla base di criteri di proporzionalità e progressività, in modo da assicurare un'equa ripartizione della ricchezza all'interno dello Stato.

Si affermano così le Costituzioni che, alla base degli Stati democratici e sociali, sono poste al vertice delle fonti del diritto delle singole Nazioni. Le disposizioni costituzionali consacrano i tratti fondamentali dell'ordinamento destinati ad assicurare la convivenza tra gruppi sociali diversi e interessi contrastanti: la Costituzione diviene espressione piena del principio democratico.

SEZIONE III – TIPI DI STATO

1. Il concetto di forma di Stato

A seguito di questo excursus storico possiamo giungere ad indicare con un'espressione più complessa, "Forma di Stato", nella società moderna, i principi e le regole fondamentali che, all'interno dell'ordinamento statale, disciplinano i rapporti tra lo Stato-Autorità (inteso quale apparato di organi e soggetti pubblici cui l'ordinamento assegna il legittimo uso del potere di coercizione) e la comunità dei cittadini, intesi singolarmente o nelle diverse forme in cui si esprime la società civile.²⁰

Le Forme di Stato sono dunque espressione del rapporto tra governanti e governati; studiando tale rapporto si possono evincere le relazioni tra economia e diritto statale, le diverse finalità alle quali gli ordinamenti mirano, a chi faccia capo il potere politico e quali siano le modalità di legittimazione dello stesso; l'analisi della struttura costituzionale, presente nei due sistemi oggetto di trattazione, farà emergere il sistema dei diritti, delle garanzie e della loro effettività rispetto ai limiti che la Costituzione stessa impone al potere sovrano.

Questo tipo di rapporto si può definire "orizzontale" (autorità-libertà), c'è poi una seconda concezione che mette a fuoco le relazioni tra apparato centrale dello Stato ed le autonomie territoriali. Osservato da questa prospettiva, questo tipo di relazione

²⁰ C. Mortari, *Istituzioni di diritto pubblico*, nona ed., I, Cedam, Padova, 1975, p. 135, notava che 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".

può essere qualificata con l'espressione "tipo di Stato".²¹ Questo termine designa l'assetto delle istituzioni dal punto di vista della loro (maggiore o minore) concentrazione o decentralizzazione; è però possibile indicare anche altri fattori che sono presenti all'interno dello Stato, ad esempio il rapporto tra autorità statale ed autonomie culturali.

Nel prosieguo di questa tesi ci occuperemo del concetto di tipo di Stato nella sua accezione classica, ovvero in riferimento soprattutto ai due fenomeni di decentramento più conosciuti: il federalismo americano e il regionalismo italiano. Prenderemo le mosse dallo studio delle Costituzioni per quanto riguarda gli organi istituzionali che li governano e il loro funzionamento; si passerà poi ad analizzare la distribuzione dei poteri amministrativi e burocratici tra il centro e le autonomie territoriali.

2. Federalismo e Regionalismo

Gli ordinamenti che prenderò in rassegna si sono dotati di una forma statale costituita da un forte decentramento delle funzioni istituzionali. Gli Stati Uniti hanno adottato un modello di Stato di tipo federale mentre l'Italia è organizzata in regioni. Si tratta di forme di autonomia territoriale caratterizzate dalla distribuzione del potere politico centrale in capo a questi enti locali dotati di poteri di governo e anche di funzioni normative. Rimandando la trattazione dell'argomento ai capitoli successivi, si vogliono brevemente riassumere i due concetti. Il federalismo indica la condizione di un insieme di entità autonome, legate tra loro da un patto, il tipo statunitense trova appunto le sue origini, dopo la Rivoluzione, nell'affidamento di alcune competenze comuni al Congresso continentale, nella codificazione delle medesime negli *Articles of Confederation* approvati il 15 novembre 1777 e nella

²¹ Con riferimento alla costituzione spagnola del 1931, G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in Riv. dir. pubbl., n. 25 (1), 1933, p. 67 ss.

successiva ratifica da parte dei 13 Stati. Questi ultimi mantenevano la sovranità, potendo opporsi all'esecuzione delle delibere federali e in questo periodo non esisteva ancora un esecutivo centrale comune.²² Il regionalismo è un analogo processo di decentramento che vede la distribuzione di poteri normativi ed esecutivi centrali tra le regioni facenti parte dello Stato. Il decentramento amministrativo è stato introdotto l'1 gennaio 1948 con l'entrata in vigore della Costituzione Italiana, in cui viene esplicitamente citato all'articolo 5²³, come principio alternativo e opposto al principio dell'accentramento amministrativo. Il più ampio decentramento amministrativo viene realizzato concretamente attraverso l'attribuzione delle relative funzioni a organi diversi da quelli centrali, ovvero gli enti locali. Si tratta di una situazione che pone lo Stato in una condizione di divisione dei poteri centrali verso le periferie, alle quali vengono ridistribuiti alcuni poteri centrali e alcune competenze in diverse materie. Solamente attraverso l'analisi di questi due più famosi sistemi possiamo capire quali sono le ragioni fondamentali che spingono uno stato ad adottare una forma di tal fatta, e Stato regionale e Stato federale costituiscono i capisaldi di questo sistema. Voglia di seguito proporre una breve introduzione per rimandare ai successivi capitoli una trattazione più precisa.

2.1. Lo Stato Federale

Lo Stato federale (dal latino foedus, legame, alleanza) costituisce una delle forme di Stato più diffuse nel mondo: si ritiene, infatti, che siano almeno venti gli Stati federali presenti nel mondo e che date le notevoli dimensioni di alcuni di questi (si pensi agli USA, ma anche all'URSS prima del suo scioglimento) rappresentino circa

²² L. Pegoraro – A. Rinella, Sistemi costituzionali comparati, 2017, G. Giappichelli Editore p. 299

²³ La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali [artt. 114 ss.]; attua nei servizi che dipendono dallo Stato [art. 97] il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

il quaranta per cento della popolazione mondiale esistente alla fine degli anni Ottanta, anche se successivamente il dato è però stato ridimensionato a seguito dello scioglimento sia, come appena dell'URSS, sia di altri Stati fra cui la Jugoslavia. L'esistenza di un ampio numero di Stati federali rende estremamente difficile individuarne una definizione unitaria, poiché esistono moltissime differenze storiche, economiche, normative fra i diversi Stati. Così ad esempio, se consideriamo l'origine storica degli Stati federali, osserviamo che alcuni si sono formati per associazione o integrazione di Stati indipendenti legati o da un vincolo confederale (ad esempio gli Stati Uniti o la Svizzera) oppure da rapporti di sudditanza comuni (come nel caso delle ex colonie che, al momento dell'indipendenza, si sono fra loro federate). Al contrario, alcuni Stati si sono formati per dissociazione di uno Stato unitario, suddiviso in entità di territorio dotate di autonomia o per scelte di trasformazione istituzionale interna. Considerando altri aspetti, come ad esempio il riparto delle competenze legislative, delle funzioni amministrative, del livello di partecipazione delle entità federate alla formazione della volontà dello Stato federale o delle modalità attraverso cui viene attuato il federalismo fiscale si rileva una grandissima differenza fra i vari Stati federali.²⁴ L'espressione Stato federale indica realtà estremamente diverse fra di loro e per questo motivo non è quindi corretto individuare un modello chiaro e ben definito è però possibile osservare che, negli Stati federali moderni, è solitamente presente una Costituzione di tipo rigido la quale prevede, accanto a un governo centrale a cui è attribuita una posizione preminente, l'esistenza di governi locali contraddistinti da una propria autonomia politica e che partecipano, secondo modalità differenti (ma, in quasi tutti i casi, in posizione subordinata) alla formazione e alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo nazionale.

²⁴ Cfr. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994; G. Miglio, *La prospettiva teorica del nuovo federalismo*, riportata come intervista in *Federalismo e Società*, 1994, n. 2, pag. 27 e 55.

2.2. Lo Stato Regionale

Lo Stato regionale viene invece inteso, dalla dottrina, secondo due diverse accezioni a seconda che riguardi una dimensione sovranazionale (come unione di gruppi di Stati aventi affinità di tipo culturale, politico, economico) oppure interna, nel senso di suddivisione di uno Stato in precedenza centralizzato, in entità caratterizzate da una loro autonomia che può essere di tipo geografico, economico, culturale, etnico, etc. È opportuno osservare che, come per il federalismo anche per lo Stato regionale esistono, nel mondo, forme fra loro diverse che si differenziano moltissimo per evoluzione storica, funzioni, poteri, attribuzioni, con la conseguenza che non risulta possibile proporre una nozione unitaria. È l'evoluzione storica che ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica e politica il problema della "regionalizzazione" dello Stato che è quasi sempre avvenuta a seguito di un lungo processo. L'evoluzione storica evidenzia che il regionalismo non ha una lunga tradizione come il federalismo (risalente alla fine del Settecento, con gli Stati Uniti), ma è molto più recente e, a parte l'esperienza italiana e di pochi altri Paesi, ha iniziato ad avere una diffusione marcata nel contesto europeo solo alla fine degli anni '70 soprattutto con la suddivisione in nuove entità territoriali, dotate di una certa autonomia, in alcuni Stati in precedenza molto centralizzati. Lo stesso termine Regione è tutt'altro che univoco, poiché può indicare, in alcuni Stati, una semplice circoscrizione, in altri casi una Regione amministrativa e in altri casi ancora una vera e propria Regione politica, come accade per l'Italia. Ma questo non è l'unico aspetto che riempie di significato il termine "regionalizzazione", in quanto in ogni Stato questo fenomeno potrebbe verificarsi in modo totale oppure essere addirittura limitato ad alcune parti del territorio. Ne deriva che anche lo Stato regionale rappresenta una nozione tutt'altro che univoca, al contrario si rileva che esso viene inteso in modo assai differente fra gli Stati moderni.

3. Conclusioni

Per quanto appena esposto possiamo concludere che non esistono dei modelli precisi e definiti di federalismo o regionalismo, ma si tratta in entrambi i casi, di espressioni al cui interno vengo no rappresentate situazioni molto differenziate, sia sotto il profilo storico sia politico ed economico. L'esperienza dello Stato democratico moderno si è infatti sviluppata attraverso sistemi istituzionali fra loro molto diversi. Federalismo e regionalismo hanno però un importante punto in comune, costituito dal fatto di essere, all'interno dei possibili modi attraverso cui si realizza lo Stato democratico moderno, mezzi istituzionali attraverso cui si è cercato di attuare forme di decentramento e autonomia. Lo Stato federale e lo Stato regionale pur avendo origini storiche assai differenti si differenziano tra loro, sotto un profilo strettamente giuridico, per le modalità attraverso cui realizzano l'autonomia e la partecipazione. Per quanto riguarda l'autonomia costituzionale sia per quanto riguarda gli Stati federali sia per quelli regionali è sempre corretto parlare di un'autonomia di tipo derivato, poiché sono entrambi subordinati all'ordinamento generale dello Stato. Per quanto concerne invece l'autonomia intesa come garanzia costituzionale, questa è presente negli Stati federali, ma può esservi anche in quelli regionali; per averla è necessario che vi sia una normativa di natura costituzionale che ne disciplini organizzazione, poteri e autonomia. L'aspetto differenziale più marcato fra Stati federali e regionali è rappresentato dalle competenze poiché solitamente solo gli Stati federali hanno specifiche attribuzioni in materia giurisdizionale oppure di ordine pubblico, aspetto sovente non previsto per le Regioni. Un ulteriore profilo di differenza è rappresentato dalla partecipazione: mentre non sono previste forme istituzionali di rappresentanza delle Regioni (per esempio una specifica Camera), esistono invece forme di rappresentanza istituzionale all'interno dello Stato federale, basti pensare a titolo d'esempio alla presenza di una specifica Camera che rappresenta gli interessi degli Stati della federazione.

Per quanto sopra esposto possiamo affermare che Stato regionale e Stato federale sono entrambe manifestazioni di processi di decentramento presenti in moltissimi Stati contemporanei e la scelta fra i due modelli non può essere ricondotta solamente a ragioni di pura tecnica giuridica, ma piuttosto a considerazioni di ordine sociale, economico, culturale, politico e geografico. Alcuni aspetti ad esempio l'esistenza tra la popolazione di un forte senso di appartenenza a specifiche zone del territorio oppure all'intero Stato (il cosiddetto sentimento dell'unità nazionale), la distribuzione più o meno omogenea della ricchezza tra le varie "parti" dello Stato, la capacità degli stessi partiti politici di poter rappresentare gli interessi dello Stato nel suo complesso oppure di essere rappresentanti di aspetti e privilegi strettamente locali costituiscono profili di valutazione decisivi nella decisione della forma dello Stato. Prima di passare allo studio delle due forme di stato oggetto di trattazione della presente tesi, ci soffermeremo su quali distinzioni intercorrono fra i vari modelli costituzionali per poter compiere una dettagliata introduzione alle due costituzioni che approfondiremo.