



MARCO TESI

LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE





ISBN
979-12-218-0251-1

PRIMA EDIZIONE
ROMA 17 OTTOBRE 2022

*A chi studia,
a chi impara,
a ogni forma di sapere*

INDICE

- II Capitolo I
 Nozioni giuridiche preliminari
 1. Introduzione al fenomeno giuridico, 11 – 2. Forme di Stato, 16 – 3. Forme di governo, 21
- 27 Capitolo II
 Evoluzione storica
 1. Dall'armistizio italiano alla fine del conflitto mondiale, 27 – 2. Il *referendum* istituzionale e l'Assemblea costituente, 30
- 35 Capitolo III
 La Costituzione
 1. La Costituzione: nozioni generali, 35 – 2. I caratteri della Costituzione italiana, 38 – 3. I principi fondamentali, 43 – 4. Attuazione e riforme della Costituzione, 54
- 63 Capitolo IV
 L'ordinamento internazionale
 1. L'Italia nell'ordinamento internazionale, 63 – 2. L'Italia e l'Unione europea, 64 – 2.1. *Il processo di integrazione europea*, 65 – 2.2. *La struttura dell'Unione europea*, 69 – 2.3. *L'integrazione economica europea*, 73

77 **Capitolo V**

Le fonti del diritto

1. Nozioni generali, 77 – 1.1. *I criteri ordinatori delle fonti*, 82 – 2. Le fonti dello Stato, 86 – 2.1. *Le fonti statali di rango costituzionale*, 86 – 2.2. *Le fonti statali di rango primario*, 90 – 2.2.1. *La legge ordinaria*, 92 – 2.2.2. *Gli atti del Governo aventi forza di legge*, 95 – 2.2.2.1. *Il decreto legislativo delegato*, 96 – 2.2.2.2. *Il decreto legge*, 99 – 2.2.2.3. *I decreti del Governo in caso di guerra*, 103 – 2.2.2.4. *I decreti di attuazione degli statuti speciali*, 104 – 2.2.3. *I regolamenti degli organi costituzionali*, 104 – 2.2.4. *Il referendum abrogativo*, 107 – 2.3. *Le fonti statali di rango secondario*, 114 – 2.3.1. *I regolamenti*, 116 – 2.3.1.1. *I regolamenti statali*, 118 – 2.3.1.2. *I regolamenti delle altre Autorità*, 121 – 2.3.2. *Le ordinanze di necessità e urgenza*, 122 – 2.4. *La necessità*, 123 – 3. Le fonti degli Enti territoriali, 124 – 3.1. *Le fonti regionali*, 124 – 3.1.1. *Le fonti regionali primarie: lo statuto*, 124 – 3.1.2. *Le fonti regionali primarie: la legge regionale*, 128 – 3.1.3. *Le fonti regionali secondarie: i regolamenti*, 136 – 3.2. *Le fonti degli Enti locali*, 138 – 3.2.1. *Gli statuti degli Enti locali*, 139 – 3.2.2. *I regolamenti degli Enti locali*, 140 – 4. Le fonti sovranazionali, 141 – 4.1. *Il diritto internazionale consuetudinario*, 142 – 4.2. *Il diritto internazionale pattizio*, 143 – 4.3. *Il diritto dell'Unione europea*, 146

153 **Capitolo VI**

Il sistema elettorale

1. Il diritto di elettorato, 153 – 1.1. *L'elettorato attivo*, 153 – 1.2. *L'elettorato passivo*, 155 – 2. I sistemi elettorali, 160 – 3. *La legge elettorale italiana*, 163

175 **Capitolo VII**

Il parlamento

1. La struttura del Parlamento, 175 – 1.1. *Nozioni preliminari*, 175 – 1.2. *La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*, 177 – 1.3. *Le articolazioni interne delle due Camere*, 179 – 2. Il funzionamento del Parlamento, 188 – 3. Prerogative parlamentari e responsabilità, 192 – 4. Le funzioni del Parlamento, 204 – 4.1. *La funzione normativa e il procedimento legislativo*, 204 – 4.2. *La funzione di indirizzo*, 213 – 4.3. *La funzione di controllo*, 214 – 4.4. *Finanza pubblica e ciclo di bilancio*, 218 – 4.5. *La funzione paragiurisdizionale*, 229

231 Capitolo VIII

Il Presidente della Repubblica

1. L'elezione del Presidente della Repubblica, 231 – 2. Gli atti del Presidente della Repubblica, 234 – 2.1. *Gli atti nei confronti del Parlamento*, 234 – 2.2. *Gli atti nei confronti del Governo*, 238 – 2.3. *Gli atti nei confronti della Magistratura*, 245 – 2.4. *Gli atti nei confronti della Corte costituzionale*, 246 – 2.5. *Gli atti nei confronti degli Enti territoriali*, 246 – 2.6. *Gli atti nei confronti del corpo elettorale*, 247 – 3. La irresponsabilità politica e la controfirma, 247 – 4. La responsabilità giuridica, 250

259 Capitolo IX

Il Governo

1. La struttura del Governo, 259 – 2. La formazione del Governo, 269 – 3. Le funzioni del Governo, 278 – 4. La responsabilità del Governo e dei suoi membri, 284 – 5. La Pubblica Amministrazione statale, 289 – 5.1. *Nozioni preliminari*, 289 – 5.2. *I rapporti tra politica e amministrazione*, 292 – 5.3. *I principi della Pubblica Amministrazione*, 295 – 6. Gli organi ausiliari del Governo, 301 – 6.1. *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, 301 – 6.2. *Il Consiglio di Stato e la giurisdizione amministrativa*, 302 – 6.3 *La Corte dei conti e la giurisdizione contabile*, 307

313 Capitolo X

La Magistratura

1. Pluralità delle giurisdizioni, 313 – 2. L'ordinamento giudiziario, 316 – 2.1. *La disciplina dell'ordinamento giudiziario*, 316 – 2.2. *L'organizzazione giudiziaria*, 318 – 2.2.1. *I magistrati*, 318 – 2.2.2. *Gli uffici giudiziari*, 321 – 3. I principi dell'attività giurisdizionale, 331 – 4. Il Consiglio superiore della Magistratura (CSM), 337 – 5. Il Ministro della giustizia, 342

345 Capitolo XI

Le autonomie territoriali

1. Il quadro normativo, 345 – 2. I caratteri delle Autonomie territoriali, 349 – 2.1. *L'autonomia finanziaria*, 352 – 3. I rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali, 355 – 4. Le Regioni, 359 – 5. Gli Enti locali, 363 – 5.1. *I Comuni*, 364 – 5.2. *Le Province*, 367 – 5.3. *Le Città metropolitane*, 369

373 Capitolo XII

La Corte costituzionale

1. La giustizia costituzionale, 373 – 2. La struttura della Corte costituzionale, 375 – 3. Il funzionamento della Corte costituzionale, 379 – 4. Il giudizio di legittimità costituzionale, 383 – 4.1. *Nozioni preliminari*, 383 – 4.2. *L'oggetto del giudizio di costituzionalità*, 385 – 4.3. *Il parametro del giudizio di costituzionalità*, 387 – 4.4. *I vizi denunciabili*, 389 – 4.5. *Il giudizio di costituzionalità in via principale (o d'azione)*, 391 – 4.6. *Il giudizio di costituzionalità in via incidentale*, 400 – 4.7. *Le decisioni della Corte costituzionale*, 404 – 4.7.1. *Le decisioni processuali*, 404 – 4.7.2. *Le decisioni di merito*, 406 – 5. I conflitti di attribuzione, 416 – 5.1. *I conflitti interorganici tra poteri dello Stato*, 416 – 5.2. *I conflitti intersoggettivi tra Stato e Regioni o tra Regioni*, 421 – 6. Il giudizio sulle accuse contro il Presidente della Repubblica, 423 – 7. Il giudizio sulla ammissibilità del *referendum* abrogativo, 424

425 Capitolo XIII

I diritti e i doveri costituzionali

1. Introduzione, 425 – 2. I diritti civili, 429 – 2.1. *La libertà personale*, 429 – 2.2. *La libertà di domicilio*, 432 – 2.3. *La libertà della corrispondenza e delle comunicazioni*, 434 – 2.4. *La libertà di circolazione e di soggiorno*, 436 – 2.5. *La libertà di riunione*, 438 – 2.6. *La libertà di associazione*, 441 – 2.7. *La libertà religiosa e di coscienza*, 443 – 2.8. *La libertà di manifestazione del pensiero*, 445 – 3. I diritti etico-sociali, 448 – 3.1. *La famiglia*, 448 – 3.2. *Il diritto alla salute*, 450 – 3.3. *L'arte, la scienza, l'insegnamento e il diritto allo studio*, 454 – 4. I diritti economici, 456 – 4.1. *Il diritto al lavoro*, 456 – 4.2. *La libertà di iniziativa economica*, 460 – 4.3. *La proprietà privata*, 463 – 5. I diritti politici, 464 – 5.1. *Il diritto di elettorato*, 464 – 5.2. *La libertà di associazione politica*, 464 – 6. I doveri costituzionali, 465

467 *Bibliografia*

CAPITOLO I

NOZIONI GIURIDICHE PRELIMINARI

1. Introduzione al fenomeno giuridico

Nello studio del diritto occorre effettuare una distinzione preliminare tra diritto soggettivo e oggettivo.

Il diritto *soggettivo* indica una posizione giuridica soggettiva, cioè un interesse — più o meno incisivo e tutelato — ad una utilità a cui un soggetto mira, una pretesa ad un bene della vita (ad es., in via di prima approssimazione, il diritto di proprietà è la pretesa di godere e disporre in maniera piena ed esclusiva di un bene; il diritto alla salute è la pretesa a ricevere prestazioni sanitarie ed anche l'interesse a non subire menomazioni della propria integrità psicofisica).

Il diritto *oggettivo* si riferisce, invece, all'insieme delle regole di comportamento che disciplinano i rapporti all'interno di una organizzazione sociale e che formano un *ordinamento*⁽¹⁾.

Questo sorge inevitabilmente in qualsiasi collettività organizzata, per quanto elementare, perché ogni collettività organizzata adotta un complesso di norme condivise, volte a regolare le relazioni tra i membri e a garantire il perseguimento di interessi comuni. È possibile affermare che il diritto segue le società così come queste ultime, allo

(1) Cfr. P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2004, p. 3.

stesso tempo, riescono a sopravvivere e progredire solo seguendo le regole adottate.

Il legame tra diritto e società è andato intensificandosi nel tempo con l'affermazione di organizzazioni sociali sempre più evolute e strutturate, a partire dalle prime comunità di persone fino allo Stato moderno.

Nelle società complesse possono coesistere e sovrapporsi, nello stesso territorio e nello stesso momento, più formazioni sociali per cui ogni individuo appartiene contemporaneamente a una molteplicità di comunità (ad es., quella statale, comunale, sportiva, religiosa). Come sottolineato, ogni formazione sociale crea un proprio ordinamento, cioè un complesso di regole di condotta per disciplinare i suoi rapporti interni, avente il carattere di sistema organico e tendenzialmente stabile.

Tutto ciò determina il fenomeno della *pluralità degli ordinamenti*, cioè della simultanea presenza, nel medesimo ambito territoriale, di molte regole riconducibili ad ordinamenti diversi.

Vi sono ordinamenti particolari che coincidono con settori limitati (religioso, sportivo, ecc.) e che mirano a soddisfare gli interessi propri di quello specifico settore. Gli ordinamenti generali, invece, tendono a realizzare un più ampio "interesse pubblico comune": essi si distinguono in originari, quando adottati da un soggetto — lo Stato — dotato di una sovranità propria, e derivati, se adottati da enti, come le Regioni e gli Enti locali, che ricavano la loro sovranità da un ente originario.

Il problema della pluralità degli ordinamenti si risolve tendenzialmente assegnando allo Stato — inteso come ordinamento onnicomprensivo — il potere di regolare i rapporti tra tutti gli altri ordinamenti che si trovano al suo interno.

Data la presenza di più ordinamenti, a loro volta composti da molte regole, occorre evidenziare la netta distinzione tra regole giuridiche e regole non giuridiche (sociali, morali, religiose, ecc.).

Solo le prime sono poste dallo Stato nell'esercizio della sua sovranità, sono rivolte indistintamente a tutti i soggetti presenti nel suo territorio e sono *obbligatorie* perché lo Stato può garantirne l'osservanza attraverso strumenti di coazione. Esistono, infatti, istituti e sanzioni capaci

di assicurare con la forza il raggiungimento dei fini voluti dalle norme e di reprimere le loro eventuali violazioni: ogni norma giuridica contiene un precetto assistito da una sanzione per la sua inosservanza⁽²⁾. Al contrario, le regole non giuridiche operano solo nei confronti dei membri di un ordinamento particolare (ad es., la confessione religiosa o la comunità sportiva) ed il loro rispetto è rimesso esclusivamente alla volontà dei destinatari, poiché non esistono strumenti di coazione utilizzabili contro i trasgressori: l'uso della coercizione è riservato allo Stato e gli ordinamenti particolari possono ricorrere solo alla espulsione del soggetto.

Esistono pertanto ordinamenti *giuridici* e *non giuridici*; quello statale è un ordinamento giuridico perché composto da norme vincolanti per i destinatari e provenienti da un soggetto dotato di autorità.

Il diritto oggettivo così inteso (come ordinamento giuridico) viene studiato dalla *scienza giuridica* che, a sua volta, appartiene alla più ampia famiglia delle *scienze sociali*, cioè — in estrema sintesi — quel ramo del sapere che studia la società e l'insieme dei rapporti, della più varia natura, che si instaura al suo interno.

Il diritto oggettivo viene storicamente ripartito in diritto *pubblico* e diritto *privato*.

Il primo disciplina l'organizzazione ed il funzionamento dei poteri pubblici, nonché i loro rapporti con i privati, caratterizzati dalla presenza di un interesse pubblico prevalente su quello privato. Appartengono alla famiglia del diritto pubblico il diritto costituzionale, il diritto penale, il diritto processuale, il diritto amministrativo, il diritto tributario, il diritto ecclesiastico.

Il diritto privato si occupa esclusivamente delle relazioni tra privati che si trovano in condizioni di parità. Fanno parte di esso il diritto civile, il diritto commerciale, il diritto del lavoro, il diritto di famiglia.

Quella appena esposta è una partizione risalente nel tempo e non più condivisa dalla dottrina poiché trascura la reale complessità del fenomeno, ma rimane molto utile a fini classificatori.

(2) Si parla, al riguardo, di precetto primario (la regola di condotta) e secondario (la sanzione). Occorre altresì precisare che, in realtà, non tutte le norme prevedono anche una sanzione a presidio della loro osservanza: in alcuni casi il diritto impone un determinato comportamento ma non ricollega alcuna conseguenza pregiudizievole all'inadempimento.

Il diritto costituzionale è quel ramo del diritto pubblico che si occupa:

- delle fonti del diritto, ovvero degli atti e fatti idonei a produrre regole giuridiche;
- della forma di Stato, della forma di governo e del sistema di giustizia costituzionale;
- dei principi fondamentali e dei diritti costituzionali, cioè di quei principi e diritti previsti espressamente nella Costituzione.

Nel nostro ordinamento i *soggetti di diritto* sono centri di imputazione di rapporti giuridici attivi e passivi e sono dotati di capacità giuridica (idoneità ad essere titolari di diritti e doveri) e di capacità d'agire (capacità di porre in essere atti giuridicamente rilevanti).

Essi possono essere soggetti reali, come le persone fisiche, o entità immateriali come gli enti. A loro volta questi ultimi possono essere dotati o meno di personalità giuridica: nel primo caso si parla di persone giuridiche (associazioni riconosciute, fondazioni, enti pubblici e società di capitali), mentre nel secondo di enti di fatto (associazioni non riconosciute, comitati e società di persone). La differenza tra le due categorie di enti risiede nella loro autonomia patrimoniale, che è perfetta nelle persone giuridiche — poiché delle loro obbligazioni risponde solo l'ente nei limiti del suo patrimonio ed è escluso ogni coinvolgimento dei membri che lo compongono — ed imperfetta negli enti di fatto, posto che delle loro obbligazioni rispondono anche le persone fisiche che lo compongono con il proprio patrimonio personale.

Il concetto di *Stato* indica, innanzitutto, una persona giuridica, quindi un soggetto di diritto dotato di capacità giuridica e d'agire. L'attribuzione di un'autonoma personalità giuridica permette di considerare lo Stato come un soggetto distinto dalle persone fisiche che operano al suo interno e, conseguentemente, di non imputare loro l'attività e l'autorità pubbliche⁽³⁾.

In secondo luogo, lo Stato è un ente pubblico originario (nel senso che non riconosce alcun potere sopra di sé e non ricava la sua

(3) L'attività pubblica è inevitabilmente posta in essere da una persona fisica — ad es., il pubblico impiegato — ma poi viene imputata direttamente all'ente di appartenenza in forza del c.d. *rapporto organico*, in base al quale la persona fisica non è un rappresentante dell'ente ma è in rapporto di immedesimazione con esso, come se ne fosse una parte, un prolungamento.

legittimazione da altri enti, ma è titolare di una sovranità che gli appartiene in quanto tale), indefettibile, a finalità generale (nel senso che può assumere e perseguire qualunque interesse come proprio), il quale esercita, attraverso un apparato di governo, un potere (*sovranità*) su un gruppo di soggetti (*popolo*)⁽⁴⁾ stanziati entro un determinato ambito territoriale (*territorio*)⁽⁵⁾.

Infine, viene solitamente effettuata la seguente partizione: lo *Stato-apparato* indica il complesso organizzativo dei poteri pubblici, politico, legislativo, esecutivo e giudiziario; lo *Stato-comunità* denota la collettività, la comunità civile.

Durante il percorso evolutivo che lo Stato ha compiuto, dalle forme primarie di organizzazione del potere fino a quelle più attuali, si sono affermati taluni tratti caratterizzanti del c.d. Stato moderno, alcuni dei quali saranno richiamati successivamente nell'analisi delle forme di Stato.

Tali elementi sono: la separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, che ha segnato il superamento dello Stato assoluto; la nascita di un apparato burocratico stabile, impersonale e professionale, cui sono affidate funzioni pubbliche esercitate in maniera standardizzata; la spersonalizzazione del potere, non più legato alla specifica identità del suo detentore, ma alle modalità della sua acquisizione secondo procedure predefinite; la secolarizzazione del potere, perché le istituzioni sono laiche in modo da garantire il pluralismo culturale e religioso nella società; l'ampliamento progressivo della sfera dei diritti fondamentali riconosciuti alle persone e l'implementazione dei meccanismi per la loro tutela.

(4) Il popolo coincide con la totalità dei cittadini, cioè quei soggetti a cui lo Stato riconosce specifici diritti e doveri, in contrapposizione agli stranieri e agli apolidi. Un concetto diverso è quello di *popolazione*, che ha una valenza più fattuale che giuridica, e indica l'insieme delle persone che si trovano — più o meno stabilmente — sul territorio nazionale e che sono sottoposte alle regole dello Stato, a prescindere dalla loro cittadinanza. La legge che disciplina l'acquisto della cittadinanza in Italia è la legge 5 febbraio 1992, n. 91, "Nuove norme sulla cittadinanza".

(5) Il territorio è il presupposto spaziale dell'autorità pubblica e comprende: la terraferma e le acque interne comprese entro i suoi confini; il mare territoriale (il mare fino a dodici miglia marine dalla costa); la piattaforma continentale (il fondale marino di superficie lineare fino al punto in cui sprofonda verso il basso); lo spazio sovrastante agli elementi appena citati; le navi e gli aeromobili battenti bandiera nazionale ovunque nel mondo, purché non si trovino in zona soggetta alla sovranità di altro paese; le sedi diplomatiche all'estero.

2. Forme di Stato

La *forma di Stato*, indica il rapporto che intercorre tra l'autorità pubblica e la società civile nonché le finalità complessivamente perseguite dagli organi costituzionali: il tipo di relazione che sussiste tra Stato e comunità dipende dall'interesse a cui lo Stato mira, ricordando che quest'ultimo è un ordinamento a fini generali, nel senso che può assumere come proprio e perseguire qualsiasi fine⁽⁶⁾.

La dottrina ha elaborato alcuni modelli, dall'analisi comparatistica e storica delle varie esperienze, cercando di coglierne i tratti comuni ritenuti qualificanti.

Il primo modello è quello dello *Stato assoluto*, affermatosi in Europa dalla fine del XV secolo in concomitanza con il passaggio, nella società medioevale, ad un'economia di scambio, che determinò l'insorgenza di problemi nuovi, sconosciuti nella vecchia economia chiusa. Così lo Stato iniziò ad assumere compiti diversi rispetto al passato: dalla difesa del territorio e della proprietà, si impegnò nello sviluppo delle attività economiche, nella ricerca di nuovi mercati esterni e nella gestione dei rapporti internazionali. In altre parole, lo Stato si prefisse la finalità di tutelare l'interesse generale, favorire il benessere dei sudditi.

Per raggiungere un tale obiettivo, cominciarono a sorgere le prime strutture burocratiche stabili che intervenivano attivamente nella vita economica e sociale del paese.

In alcune esperienze (Austria, Prussia) si affermò il c.d. assolutismo illuminato, che generò il modello dello *Stato di polizia* (dal greco *polis*), il quale riprendeva tutti i caratteri dello Stato assoluto ma era caratterizzato dalla novità di riconoscere per la prima volta posizioni giuridiche soggettive tutelabili davanti agli organi giudiziari, anche contro i poteri pubblici: si tratta di un elemento rilevante, poiché precede un aspetto fondamentale dello Stato di diritto, cioè il principio di legalità.

Lo Stato assoluto entrò in crisi per l'emersione della nuova classe sociale borghese, l'affermazione di nuove libertà incompatibili con un potere sovrano illimitato e la costosità dell'apparato statale, che aveva determinato una pressione fiscale insostenibile.

(6) Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, p. 35.

Di conseguenza, a cavallo tra XVII e XVIII secolo si diffuse lo *Stato liberale*, che mirava principalmente a riconoscere e tutelare la libertà e l'autonomia individuali: strutturato secondo i principi della separazione dei poteri e dello "Stato minimo" (secondo il quale lo Stato deve essere non interventista e svolgere solo le funzioni strettamente necessarie alla sua finalità di garantire la libertà), la sua base sociale si identificava pressoché esclusivamente con la borghesia (l'unica dotata di mezzi e istruzione, nonché l'unica ammessa al voto: da qui la qualifica di Stato monoclasse).

La differenza fondamentale rispetto al modello precedente è che il potere pubblico non era più illimitato, concentrato nelle mani di un singolo e di derivazione trascendente, ma legittimato dal popolo (seppur con riferimento alla sola borghesia) e ripartito tra più organi dotati di limiti propri e autonomia reciproca.

Questo nuovo assetto dei rapporti tra Stato e società portò all'affermazione dello *Stato di diritto*, che indica — in via di prima approssimazione e senza pretesa di esaustività — una configurazione dello Stato basata su determinati principi: di uguaglianza; di separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario; di legalità, secondo cui l'organizzazione ed il funzionamento dello Stato, nonché gli atti della Pubblica Amministrazione, devono essere regolati dalla legge, la quale vincola non solo i soggetti privati ma anche tutti i soggetti pubblici; di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi, anche nei confronti dei poteri pubblici⁽⁷⁾.

Lo Stato liberale entrò in crisi a causa delle sue stesse contraddizioni. Nonostante l'affermazione del principio rappresentativo, il diritto di voto era riservato solo a una piccola parte della popolazione a causa di leggi elettorali di impronta censitaria; nonostante l'ampio riconoscimento delle libertà e del principio di uguaglianza, crebbero le disuguaglianze sociali ed economiche; a fronte di una proclamata ispirazione liberista, aumentavano i casi di intervento dello Stato nell'economia, con conseguente dipendenza di quello dalle vicende economiche del paese.

(7) Lo Stato di diritto segna il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale. Tuttavia, mentre questi ultimi costituiscono forme di Stato, la definizione del primo è ancora oggetto di ampio dibattito in dottrina e spesso viene utilizzato per indicare, impropriamente, lo Stato liberale, democratico o sociale.

Il superamento dello Stato liberale avvenne attraverso l'ampliamento dell'elettorato attivo — fino al suffragio universale — che mutò la base sociale dello Stato, non solo sul piano quantitativo ma anche qualitativo, permettendo l'accesso al voto a classi sociali diverse tra loro.

L'allargamento della base elettorale determinò l'avvento dei partiti di massa, organizzazioni stabili e strutturate capaci di raccogliere il consenso di milioni di persone e veicolarlo all'interno delle Istituzioni. Allo stesso modo, il Parlamento diventò luogo di confronto tra esponenti di partiti diversi e di composizione di interessi eterogenei.

Si affermò così lo *Stato democratico*, qualificato come Stato pluriclasse e caratterizzato da una struttura laica e pluralistica della società, dall'esistenza di un collegamento stabile tra Governo e governati, che esprimono la loro volontà attraverso elezioni universali, aperte e periodiche, nonché dal riconoscimento — accanto alle libertà tipiche dello Stato liberale — di un nucleo di diritti sociali a favore delle classi sociali più svantaggiate.

Il passaggio dallo Stato liberale a quello democratico fu più graduale in quei paesi (come Stati Uniti o Regno Unito) in cui vi era una diffusa accettazione del pluralismo e delle regole del confronto democratico.

In altri paesi (come Germania, Italia e Spagna), le forti tensioni sociali e le crescenti spinte nazionalistiche sfociarono, invece, in una negazione del pluralismo e della dialettica democratica, cosicché lo Stato liberale in crisi si trasformò in *Stato totalitario*, connotato da un capo, che assommava in sé il potere legislativo ed esecutivo, e da un partito unico, la cui struttura si sostituiva a quella delle Istituzioni pubbliche.

Tuttavia, ciò che maggiormente caratterizza questo modello — oltre alla concentrazione del potere, alla scarsa autonomia dei vari organi istituzionali, alla compressione dei diritti civili, politici e sociali, alla mancanza di forme di controllo sui governanti da parte del popolo — è la pervasività ideologica, poiché lo Stato totalitario non si limita a controllare la sfera politica degli individui, ma mira ad invadere e controllare ogni aspetto sociale, culturale ed economico della persona.

Un'altra esperienza tipica del XX secolo fu lo *Stato socialista* che individuava le ragioni delle disuguaglianze sociali nell'esistenza della

proprietà privata e nella divisione della società in classi, per cui proponeva l'instaurazione di un regime di proprietà collettiva e il superamento della suddetta divisione, a favore di un'unica classe sociale (la c.d. dittatura del proletariato). Parallelamente, mirava a sostituire le libertà riconosciute dallo Stato liberale con libertà collettive, in modo da omogeneizzare le posizioni sociali ed impedire privilegi individuali.

La rivendicazione del pluralismo politico ed il desiderio di libertà economiche e diritti individuali spinsero verso il superamento del "socialismo reale" e la dissoluzione di quelle entità multinazionali che lo avevano adottato, come l'Unione Sovietica e la Jugoslavia.

Alla fine del secondo conflitto mondiale, i principi dello Stato democratico furono recuperati in tutti i paesi sottoposti all'influenza culturale e politica degli alleati (ad eccezione dell'Urss) e prese avvio una fase di codificazione costituzionale che era stata interrotta dalla guerra e dalle esperienze autoritarie. Vennero, altresì, confermate molte conquiste dello Stato liberale, come la separazione e la spersonalizzazione dei poteri, il riconoscimento delle libertà fondamentali e le caratteristiche dello Stato di diritto, tra cui il principio di uguaglianza.

Tuttavia, il riconoscimento dell'uguaglianza formale dei cittadini non ne garantiva automaticamente il benessere, poiché le vicende della vita e le dinamiche del libero mercato non escludevano che, di fatto, si creassero ostacoli all'esercizio dei diritti civili e politici da parte di tutti. Al fine di assicurare maggiore coesione sociale e ridurre il rischio di conflitti dovuti a situazioni di disuguaglianza, i poteri pubblici assunsero l'impegno di tutelare non solo le libertà negative (libertà *da* interferenze e molestie pubbliche e private, come il diritto di proprietà e di iniziativa economica) ma anche un'ampia gamma di diritti sociali, cioè pretese ad una prestazione attiva dello Stato, volta a rimuovere le disuguaglianze materiali che realmente esistevano.

Si configurò così lo *Stato sociale*, che perseguiva l'uguaglianza (non solo formale ma anche) sostanziale attraverso politiche di intervento pubblico nei vari settori dell'economia e della società, con l'obiettivo di riequilibrare posizioni di svantaggio e garantire l'effettiva integrazione e partecipazione di tutti alla vita del Paese.

Con l'aumento degli interventi dello Stato, crebbero anche i suoi apparati burocratici e le spese pubbliche necessarie; parallelamente, aumentarono le pressioni e i condizionamenti sullo Stato ad opera dei vari gruppi portatori di interessi eterogenei, talvolta compromettendo perfino la capacità di governo delle Istituzioni⁽⁸⁾.

È possibile proporre un'ulteriore partizione delle forme di Stato, in base al criterio della articolazione territoriale del potere.

Lo *Stato unitario* (Francia, Olanda) è caratterizzato dalla concentrazione del potere nello Stato centrale o nelle sue articolazioni periferiche, senza alcun riconoscimento delle Autonomie territoriali. Si tratta della forma storicamente prevalente nell'Europa continentale a causa dell'influenza del modello di Stato napoleonico, marcatamente accentrato, che attraversò tutta l'esperienza liberale fino al secondo dopoguerra, quando iniziò ad affermarsi il principio di pluralismo istituzionale (o principio autonomistico).

Lo *Stato federale* (Stati Uniti, Germania) nasce dalla fusione di più Stati in precedenza autonomi, i quali rinunciano a una quota della loro sovranità per costituire un organismo federale, dotato di una propria Costituzione che si affianca a quelle dei paesi membri⁽⁹⁾. Gli organi federali sono titolari di potestà espressamente definite, mentre i singoli Stati sono titolari, in via residuale, di tutte quelle funzioni non assegnate agli organi federali (in riferimento ai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario).

Ulteriori tratti distintivi del modello in esame sono: l'esistenza di un Parlamento bicamerale con una seconda Camera territoriale, cioè rappresentativa degli Stati federati; la partecipazione di questi ultimi al procedimento di revisione della Costituzione federale; la presenza di un organo giurisdizionale preposto alla risoluzione degli eventuali conflitti tra organi federali e Stati membri.

Anche se formalmente sussistono rapporti di autonomia e collaborazione non gerarchica tra Stato federale e federato, una parte della

(8) Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *cit.*, p. 71.

(9) Lo Stato federale è l'attuazione istituzionale dei principi del federalismo, concetto che deriva dal latino *foedus* (l'accordo in base alla quale gli Stati si federavano) e che si fonda sulla convinzione che soltanto le Istituzioni territorialmente più piccole e più vicine alla popolazione siano in grado di governare adeguatamente la società.