

Le forme di governo

Lezione II

Prof. Antonio Gusmai - Dott. Franco Sicuro

Definizione di “forme di governo”

L'espressione “forma di governo” sta ad indicare i modi in cui il potere è distribuito, da regole e principi costituzionali, tra gli organi di vertice all'interno dello Stato-apparato (Parlamento, Governo, Capo dello Stato – ma anche Corte costituzionale) e i rapporti che si instaurano fra essi.

Per comprendere l'evoluzione moderna delle forme di governo occorre partire dal **principio della separazione dei poteri (teorizzato da Locke e Montesquieu)**: ogni potere deve poter **controllare** gli altri, al fine di assicurare il corretto funzionamento delle funzioni di governo. Se questo controllo reciproco dovesse venire meno, il rischio sarebbe quello della “tirannia” di un potere sugli altri e, per questa via, sulle libertà dei “cittadini”. I poteri devono quindi essere plurimi, ciascuno con una propria **funzione**.

Di qui la distinzione tra il **potere legislativo** (che produce le leggi), il **potere esecutivo** (che attua le leggi all'interno dello Stato) e il **potere giudiziario** (che applica le disposizioni legislative al caso concreto giunto in tribunale).

Più che di «separazione», però, è meglio ricorrere al concetto di «divisione» dei poteri all'interno dell'Ente statale

In sostanza, la separazione dei poteri intesa come separazione delle funzioni corrisponde allo Stato liberale.

Tuttavia, un simile tentativo di razionalizzazione dei poteri e delle funzioni pubbliche apparve, sin da subito, di fatto irrealizzabile, dal momento che le intromissioni tra i poteri erano continue e, soprattutto, legalizzate.

Nel momento in cui lo Stato dismette la veste di mero garante dello svolgimento della vita associata (Stato liberale), intervenendo nella realtà politico-economica per trasformarla (Stato sociale), il principio della separazione dei poteri mostra tutti i propri limiti (nasce la funzione di indirizzo politico (perseguimento del pubblico interesse); si diffondono i partiti, ossia soggetti privati esterni allo Stato che fanno funzionare i pubblici apparati secondo i propri programmi).

Per questo motivo, è più opportuno parlare non già di tripartizione, ma di divisione dei poteri come generale schema di organizzazione dello Stato-apparato.

La progressiva affermazione del principio della divisione dei poteri in Europa e della forma di governo parlamentare

La transizione dallo Stato assoluto allo Stato liberale è caratterizzata dall'affermazione della **forma di governo della monarchia costituzionale o monarchia limitata, riconducibile alle forme di governo “miste”**: si caratterizza infatti per la netta separazione dei poteri tra il **Re** il **Parlamento** e, dunque, sulla coesistenza di **due autorità politiche, diversamente legittimate, cui erano affidate funzioni proprie**. Da un lato **il Monarca**, il quale conservava formalmente la pienezza delle sue potestà e traeva la sua legittimazione dal principio monarchico-ereditario; dall'altro **il Parlamento**, cui il Monarca aveva riconosciuto il potere di **partecipare alla produzione delle leggi** e fondava la sua legittimazione sul **principio elettivo**.

Con l'ascesa della classe borghese e la presa di coscienza politica delle classi subalterne (il c.d. proletariato), **il Parlamento iniziò a far valere la responsabilità dei ministri del Re**, sino al punto da poterne determinare finanche la **revoca**. Ciò indusse gradualmente il Monarca a nominare quali ministri personalità che riscuotevano il **gradimento e la fiducia del Parlamento**. Il **Governo** doveva dunque **avere una doppia fiducia**: quella del Monarca e quella del Parlamento. Senza la fiducia parlamentare il Governo non avrebbe ottenuto l'approvazione del **bilancio annuale** e delle **leggi tributarie**, essenziali per l'approvvigionamento delle risorse necessarie per attuare il suo programma politico. Quale contrapposto al ruolo del Parlamento, si prevede il **potere di scioglimento anticipato** dell'Assemblea legislativa da parte del Re.

A mano a mano, tale equilibrio si altera a favore del Parlamento, consolidando il rapporto di **fiducia tra Parlamento e Governo**: il monarca viene sempre più relegato a funzioni di rappresentanza e di garanzia, ai margini del circuito di determinazione dell'indirizzo politico.

Fattori che influenzano la classificazione delle forme di governo (oltre al principio di divisione dei poteri)

Oltre al ricordato principio della divisione (non già mera separazione) dei poteri, altri **4 fattori** influiscono sulla classificazione delle diverse forme di governo:

- 1) **Sistema dei partiti politici** (bipartitismo; bipolarismo; multipartitismo estremo; multipartitismo temperato);
- 2) **Sistema elettorale** (maggioritario; proporzionale; correttivi proporzionali applicati su una formula maggioritaria; correttivi maggioritari applicati su una formula proporzionale);
- 3) **Regolamenti parlamentari** (si tratta di regole procedurali che, nei fatti, possono incidere sulle dinamiche di funzionamento della democrazia rappresentativa).
- 4) **Convenzioni o consuetudini costituzionali** (normatività dei fatti posti in essere dagli organi di vertice dello Stato-apparato).

In base a come questi quattro fattori interagiscono tra loro, la forma di governo assumerà una connotazione diversa. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla differenza tra forma di governo parlamentare a **preminenza dell'esecutivo** e forma di governo parlamentare a **preminenza dell'assemblea**: tale distinzione si basa sul sistema partitico e sul sistema elettorale, i quali determinano l'insorgere di determinate consuetudini costituzionali. In altre parole, il modello è identico (forma di governo parlamentare), a cambiare sono i fattori suddetti, che incidono a loro volta sul modello medesimo.

Occorre avere **come bussola la natura della divisione dei poteri**. Ed infatti:

se l'ordinamento si caratterizza per avere una tendenzialmente rigida divisione dei poteri, ci si trova dinanzi ad una: **1) forma di governo presidenziale.**

I. Forma di governo presidenziale

Al **Presidente** della Repubblica, **eletto direttamente dal popolo**, sono affidate **funzioni esecutive e di indirizzo politico** (egli è sia Capo di Stato che di Governo); le **Assemblee elettive** (le Camere) esercitano la **funzione legislativa** e detengono alcuni **poteri di controllo** sugli altri organi (si pensi alla procedura di *impeachment* attivabile nei confronti del Presidente).

Tipico esempio di forma di governo presidenziale è quello degli **Stati Uniti d'America**, lì dove il Presidente **non può sciogliere le Camere** e tra Presidente e Camere **non v'è rapporto di fiducia**.

Nella forma di governo presidenziale si ha, generalmente, un sistema bipartitico non conflittuale (negli U.S.A.: repubblicani vs democratici), cui si associa una formula elettorale di tipo maggioritario (tendenzialmente puro).

Il Presidente può porre il **veto sospensivo sulle leggi approvate dal Congresso**; solo con una ulteriore approvazione a maggioranza di **2/3 il Congresso può superare l'opposizione presidenziale**. Il **Presidente è però privo del potere formale di iniziativa legislativa**; essa viene esercitata in via di fatto tramite l'elaborazione di proposte da parte delle diverse amministrazioni che poi formalmente vengono presentate dai membri del Congresso.

La **Corte suprema**, composta da **9 componenti, designati a vita dal Presidente** degli Stati Uniti e "graditi" al Senato, rappresenta il vertice del sistema giudiziario e svolge un'importante funzione di **controllo di costituzionalità** delle leggi, assicurando un'interpretazione dell'ordinamento costituzionale coerente con l'evoluzione e le trasformazioni della società.

Se invece il principio della divisione dei poteri trova costituzionalmente un'**applicazione attenuata**, allora avremo: o **2) una forma di governo parlamentare;** o **3) una forma di governo semi-presidenziale.**

II. Forma di governo parlamentare

In questa forma di organizzazione dei poteri, il Governo è legato alla maggioranza parlamentare da un **rapporto di fiducia** (si veda il nostro art. 94 Cost). Se termina tale rapporto tra Parlamento e Governo, e non sussiste altra maggioranza alternativa tra le forze politiche riscontrabile dal Presidente della Repubblica, il corpo elettorale deve essere chiamato ad eleggere un nuovo organo legislativo. Tale forma di governo, che è quella vigente anche in **Italia**, si caratterizza per la **presenza di numerose interferenze funzionali tra poteri**.

Dobbiamo tenere presente che, dopo la II Guerra mondiale, le nuove Costituzioni hanno introdotto regole e strumenti diretti a **razionalizzare la forma di governo parlamentare** (Francia 1946, Giappone 1946, Italia 1948, Repubblica federale tedesca 1949, Danimarca 1953; cui più oltre fecero seguito le Costituzioni di Svezia 1975, Grecia 1975, Portogallo 1976, Spagna 1978, Belgio 1994).

Gli effetti di questo processo non sono tuttavia univoci.

(segue) forma di governo parlamentare a preminenza dell'esecutivo o dell'assemblea, differenze

La forma di governo parlamentare può assumere una duplice connotazione storico-concreta:

a) **forma di governo parlamentare a prevalenza dell'esecutivo (tipico esempio: Gran Bretagna; ma è tale anche la Repubblica Federale Tedesca)**: sistema politico bipartitico (o, ma il caso è raro, bipolare), legge elettorale maggioritaria o proporzionale con correttivi maggioritari (premio di maggioranza; clausole di sbarramento);

b) **forma di governo parlamentare a prevalenza dell'assemblea:** multipartitismo generalmente estremo; legge elettorale proporzionale (**tipico esempio: IV Repubblica francese; Repubblica italiana**).

(segue) La circolazione del parlamentarismo

- Il modello maggioritario, detto anche «modello Westminster», è diffuso non solo tra i Paesi di derivazione anglosassone (*Australia, Canada, Nuova Zelanda*), ma anche in Europa continentale (*Germania, Spagna, Svezia, Grecia*). La forma di governo in questi sistemi è fortemente caratterizzata (in Europa però solo all'inizio) dall'esistenza di una **maggioranza nitida** scaturita dalle elezioni politiche. Questa circostanza determina la formazione di **Governi stabili**, tendenzialmente **in grado di durare per l'intera legislatura**, e **omogenei quanto all'indirizzo politico** perseguito. Oggi il modello è però in crisi (persino nel Regno Unito), a causa della generalizzata **frammentazione politica** e il sorgere di **partiti populistici** e di **rivendicazioni indipendentiste**, il che favorisce una parziale deriva verso il modello non maggioritario.

- Il modello non maggioritario o consensuale è anche esso fondato su un dato politico: l'esistenza di un sistema caratterizzato da **multipartitismo**, **fratture etniche** o **religiose**, **divisioni politico-ideologiche**, tutte condizioni che impongono la ricerca di una democrazia di tipo consensuale. In questi sistemi generalmente le elezioni politiche non danno luogo a maggioranze nette, ma a **coalizioni eterogenee** da cui scaturiscono **governi instabili** e di breve durata. Il capo del governo è generalmente chiamato alla **mediazione politica** piuttosto che alla direzione; l'indirizzo politico è il risultato di **ampi accordi** e di **larghe intese parlamentari**. L'opposizione generalmente non gode di uno statuto peculiare e manca di quegli strumenti necessari a perseguire efficacemente l'alternanza. Questo tipo di esperienza ha caratterizzato (e ancora caratterizza) *l'Italia*: in alcuni casi, di fronte all'esigenza di affrontare situazioni eccezionali, si sono formate **grandi coalizioni** in grado di includere tutti o almeno i maggiori partiti dell'arena parlamentare, superando con ciò la **dialettica maggioranza-opposizione** (in Italia si fa spesso ricorso ai c.d. «**governi tecnici**»).

Oggi, per le ragioni appena dette, dove l'ondata populista non sfocia in governi forti (si pensi all'Ungheria), il modello non maggioritario di governo parlamentare sembra prendere il sopravvento.

III. Forma di governo semi-presidenziale

Essa si caratterizza per la giustapposizione di:

- a) un **elemento di tipo presidenziale**, quale l'**elezione popolare di un Presidente della Repubblica** titolare di poteri incidenti sull'indirizzo politico;
- b) un **elemento tipicamente parlamentare**, ossia il **rapporto fiduciario** tra Parlamento e Governo.

L'**Esecutivo è bicefalo**, in quanto accanto al Presidente vi è un Governo che dirige la politica nazionale e un primo ministro che ne dirige l'azione. Possibile verificarsi della c.d. "**coabitazione**", se il Presidente della Repubblica non gode di una maggioranza politica all'interno dell'Assemblea nazionale.

Tipico esempio è quello della **Repubblica francese**.

La forma di governo semi-presidenziale è caratterizzata, generalmente, da un **multipartitismo temperato** che sfocia in un ampio **bipolarismo**, cui si associa (sempre in via tendenziale) una **formula maggioritaria a doppio turno**, in grado di recuperare la «rappresentatività» del sistema partitico. In ogni caso, nei sistemi a multipartitismo moderato, i sistemi elettorali non sono mai puri (maggioritario puro o proporzionale puro), ma si cerca di mediare tra le esigenze della «rappresentatività» e quelle della «governabilità».

IV. Forma di governo direttoriale: uno Stato senza “Capi”

Una singolare **forma di governo** è poi quella **direttoriale**. Essa infatti è attualmente vigente soltanto in **Svizzera**.

Tale forma di governo si caratterizza per la presenza di **due organi costituzionali necessari: il Parlamento e il Governo**, mentre **non è prevista la figura del Capo dello Stato**. È **netta la preminenza del Legislativo sull'Esecutivo**, il quale risulta essere quasi un mero esecutore della volontà assembleare.

Il «**Direttorio**» (o **Consiglio federale**) è al tempo stesso **vertice del Governo e vertice dello Stato**, come il Presidente nelle forme di governo presidenziale. Diversamente da quelle, questo collegio **non è eletto dai cittadini, bensì dal Parlamento (Assemblea federale)** che è composto da due Camere: dal **Consiglio nazionale**, che rappresenta proporzionalmente la popolazione dei Cantoni; e dal **Consiglio degli Stati**, che è formato dai rappresentanti dei Cantoni (due per ciascuno), scelti secondo regole stabilite dai Cantoni stessi. Vigge un **bicameralismo paritario nella produzione delle leggi e dei decreti federali**. Dunque l'Assemblea federale elegge il Direttorio, formato da **7 componenti**. **All'interno del Direttorio non vi è gerarchia**: la carica di Presidente è di mera rappresentanza, dura **un anno** ed è **a rotazione**. Ciò, tuttavia, **non determina l'instaurarsi di alcun rapporto fiduciario** (non è prevista la sfiducia parlamentare, né la revoca del mandato). A sua volta l'Esecutivo non ha alcun potere di condizionare il mandato parlamentare (**non esiste lo scioglimento anticipato del Parlamento**) e dura in carica **4 anni**. Sicché tra i due organi si determina una netta divisione (forse qui si potrebbe tornare a parlare di “separazione”) nel corso della loro vita istituzionale, che ne assicura la rispettiva stabilità. I 7 membri del Direttorio sono poi scelti in modo da rappresentare equamente le diverse realtà etniche, religiose, geografiche e politiche.

Si tratta di una forma di **governo a direzione collegiale**, che funziona secondo le dinamiche della c.d. **democrazia consensuale**: le forze politiche, pur nella loro diversità ideologica, sono tutte coinvolte nella **co-gestione del governo**. Per tale motivo, si tratta di un modello non facilmente riproducibile in altri Paesi.

(segue) I fattori che concorrono alla vitalità della democrazia consensuale nell'ordinamento costituzionale elvetico

Questa forma di governo deve essere letta alla luce delle peculiari condizioni della Confederazione elvetica, un Paese articolato in una pluralità di comunità etniche, linguistiche e religiose che hanno trovato nel tempo una composizione equilibrata dei rispettivi rapporti. La **Costituzione del 1848, riformata nel 2000**, ha riformato un sistema federale che riconosce ampie autonomie ai Cantoni: questi esercitano funzioni legislative, amministrative e giurisdizionali. Inoltre, la particolare conformazione demografica ed etnica della Svizzera ha agevolato la persistenza di **forme di intervento diretto dei cittadini** nel governo della cosa pubblica (anche attraverso **assemblee cittadine**), di controllo sulla attività degli organi rappresentativi (anche attraverso l'istituto della **revoca dei titolari degli organi elettivi**), nonché di **partecipazione attiva alla produzione normativa** (attraverso l'**iniziativa popolare** in materie di revisione costituzionale e l'**istituto del referendum**).

Concorre alla buona riuscita del modello di governo il fatto che il sistema politico svizzero è tradizionalmente omogeneo. **Il collante è l'economia finanziaria**. Invero, non si registrano fratture ideologiche significative tra i principali partiti, i quali normalmente collaborano nelle coalizioni di governo; i rapporti tra gruppi etnici e religiosi, improntati alla reciproca tolleranza e al rispetto, si basano su un complesso e consolidato equilibrio. In definitiva, la formula direttoriale del governo assicura un potere condiviso tra le diverse componenti della società elvetica, secondo il principio federalista della «unità nella diversità».

È una forma di governo che meriterebbe di essere studiata meglio di come generalmente ha fatto (e ancora fa) la dottrina tradizionale. Non è detto, infatti, che molti degli equilibri in essa contenuti non possano funzionare anche in realtà sociopolitiche come la nostra. La mutazione genetica dei tradizionali elementi costitutivi dello Stato (su scala planetaria) potrebbe rendere più agevole il funzionamento di istituti democratici che, come pure ha sostenuto Kelsen (di quest'ultimo si legga la raccolta di saggi edita da il Mulino "La democrazia") sono e restano importanti correttivi alla democrazia rappresentativa.

Differenza tra «forma di Stato» e «forma di governo»

A questo punto è possibile fare un'ultima, fondamentale, precisazione.

Mentre la **forma di Stato** riguarda il modo in cui si strutturano i rapporti tra Stato e società, cui corrispondono, di volta in volta, finalità diverse perseguite dallo Stato nell'esercizio delle sue funzioni; la **forma di governo** attiene, invece, all'organizzazione interna dell'apparato statale e individua l'organo o gli organi cui spetta il potere nelle sue diverse articolazioni. Se le forme di Stato non possono che includere la «comunità» come dato essenziale di comprensione del potere dell'Ente, le forme di governo si limitano allo studio dell'«**autorità**». Pertanto, le forme di governo, non solo si riferiscono allo **Stato-apparato**, ma riguardano, in particolare ed esclusivamente, lo **Stato-persona**.

Le due nozioni, però, sono strettamente correlate, in quanto l'organizzazione del potere nell'ambito dello Stato è strumentale alla realizzazione della finalità perseguita.

In definitiva, **la forma di Stato è una classificazione più ampia della forma di governo** (A. Pisaneschi): all'interno di una stessa forma di Stato possono esservi, infatti, forme di governo diverse (per esempio, lo Stato sociale può «contenere» tanto la forma di governo parlamentare quanto quella presidenziale; diversamente, non ha senso parlare di forma di governo parlamentare «classica» con riferimento allo Stato assoluto).