

$$\frac{A_{I2}}{170}$$

Stefania Tescaroli

Il diritto elettorale nell'Unione Europea

Profili costituzionali comparati



Copyright © MMVII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1483-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2007

PRESENTAZIONE

Sono ben lieto di presentare questa opera di Stefania Tescaroli dal titolo: “Il Diritto Elettorale nell’Unione Europea – Profili Costituzionali Comparati” che è frutto di un intenso e proficuo lavoro di ricerca svolto in Italia e all’estero. Il volume ha ottenuto il patrocinio della Commissione dell’Unione Europea e l’autorizzazione alla stampa del “LOGO dell’Unione Europea” .

Il profilo del lavoro non è meramente elencativo dei sistemi elettorali vigenti in ciascun Paese facente parte dell’Unione Europea (ad oggi ben 27 Stati) e dei sistemi elettorali di ciascun Paese per l’elezione del Parlamento dell’Unione. L’opera ricostruisce, attraverso il concorso dei sistemi elettorali, le varie forme di Stato e di governo vigenti in ciascun Paese dell’Unione e si propone il peculiare obiettivo d’offrire una visione d’insieme dei presupposti che potrebbero aprire la strada alla realizzazione dell’Unione Politica dell’Europa, come era nell’aspirazione dei redattori del “Trattato Costituzionale” che non ha potuto essere ratificato in seguito alla bocciatura dei referendum confermativi in Francia e nei Paesi Bassi. La Conferenza intergovernativa, convocata per predisporre un nuovo trattato, sembra aver superato questa impasse per cui molte delle soluzioni tracciate dal progetto precedente potranno trovare attuazione sulla base del testo che è in via di elaborazione. In buona sostanza, attraverso l’esame dei profili costituzionali comparati dei sistemi elettorali dei Paesi facenti parte

dell'Unione Europea l'Autore giunge alla ricostruzione delle loro vicende politiche, sociali ed istituzionali ed alla valutazione della democraticità degli ordinamenti vigenti in ciascuno di tali Stati.

La fitta trama dell'opera si sviluppa attraverso quattro titoli: il primo si occupa dei *<<Sistemi elettorali, partiti politici e loro rilevanza ai fini delle forme di Stato e di Governo>>* con particolare riguardo agli ordinamenti liberali e democratici contemporanei, al loro rapporto con lo stato sociale, ai partiti politici di massa, alle costituzioni moderne, all'assetto istituzionale dell'Unione Europea, ai principi democratico e di sussidiarietà presenti nell'Unione Europea, ai profili di teoria generale delle elezioni, alla nozione e funzione dei partiti politici, alla loro influenza sulle forme di governo, ai sistemi e formule elettorali" e alla definizione del procedimento elettorale.

Il secondo illustra l'elezione del Parlamento dell'Unione Europea dall'Assemblea di rappresentanti designati da ciascun Stato membro all'elezione diretta dei membri del Parlamento dell'Unione Europea, illustrando i sistemi elettorale utilizzati dai singoli Stati per l'elezione dei propri parlamentari europei e soffermandosi in particolare sulle *<<Azioni positive in materia elettorale in favore della pari opportunità delle donne e delle minoranze nell'Unione Europea>>*.

Il terzo tratta dei *<<Sistemi elettorali presenti nei 27 Stati dell'Unione Europea e del loro raffronto con i sistemi di elezione del Parlamento europeo>>*, dando particolare rilevanza alle *<<Scelte operate, sotto il profilo costituzionale, dai vari Paesi dell'area Centro-*

Orientale dell'Europa>> e alle <<Elezioni del 10-13 giugno 2004 del Parlamento europeo nei 25 Paesi dell'Unione>>.

Il quarto affronta le attuali tematiche relative all'allargamento dell'Unione, all'elezione diretta del Parlamento europeo e alle prospettive future partendo dall'*Idea dell'Europa unita con l'analisi delle varie tappe fondamentali del percorso (dalle Comunità europee all'Unione Europea, agli Stati candidati per entrare nell'Unione)* per ridare vigore *all'elezione diretta ed unitaria del Parlamento europeo* e consentire all'Europa di riprendere il cammino verso il consolidamento dell'alleanza politica sempre più stretta tra i popoli europei.

GIOVANNI CORDINI
Professore ordinario di diritto pubblico comparato
Università degli studi di Pavia

RINGRAZIAMENTI

L'autore dell'opera ringrazia la Commissione dell'Unione Europea per il patrocinio concesso e per l'autorizzazione ad utilizzare il "LOGO" dell'Unione europea.

Prezioso e determinante è stato l'apporto scientifico ed il coordinamento forniti, con la massima disponibilità dal prof. Giovanni Cordini, ordinario di Diritto Pubblico comparato nell'Università degli studi di Pavia, al quale viene rivolto uno speciale ringraziamento.

Un sentito ringraziamento va rivolto all'On. Iles Braghetto deputato al Parlamento europeo, attualmente in carica, che si è prodigato presso le istituzioni comunitarie per ottenere il patrocinio e l'utilizzo del logo dell'Unione europea.

Desidero ringraziare, infine, l'assessore della Regione Veneto Renzo Marangon, il presidente della Provincia di Rovigo Comm. Federico Saccardin, il Sindaco del Comune di Rovigo prof. Fausto Merchiori ed il Sindaco del Comune di Adria prof Antonio Lodo per la collaborazione ed il patrocinio concessi.



Il logo (bandiera) dell'Unione Europea rappresenta non solo il simbolo dell'Unione Europea ma anche quello dell'unità e dell'identità dell'Europa. La corona di dodici stelle dorate, tradizionalmente il simbolo di perfezione, completezza ed unità, indica la solidarietà e l'armonia tra i popoli d'Europa. Le dodici stelle resteranno invariate a prescindere dal numero di Stati che faranno parte dell'Unione europea.

INDICE

CAPITOLO I - Sistemi elettorali, partiti politici e loro rilevanza ai fini delle forme di Stato e di Governo	18
1. Gli ordinamenti liberali e democratici contemporanei e loro rapporto con lo stato sociale.....	18
1.1 Considerazioni generali	18
1.2 Forme di Stato, forme di Governo, forze sociali, partiti politici.....	22
1.3 La nozione di rappresentanza politica nello Stato liberale e nello Stato democratico pluralista.....	27
1.4 Tipologie di parlamentarismo	29
1.4.1 Il Parlamentarismo maggioritario	29
1.4.2 Il parlamentarismo compromissorio	31
1.4.3 Il sistema presidenziale.....	31
1.5 Partiti politici di massa e costituzioni moderne	34
1.5.1 Il partito di massa, intermediario fra il popolo e il corpo legislativo	34
1.5.2 Il carattere borghese del regime parlamentare	37
1.5.3 La costruzione borghese del regime parlamentare.....	38
1.5.4 Crisi nei sistemi parlamentari nati dopo il 1919	43
1.5.5 Legittimità del sistema parlamentare e introduzione del sistema proporzionale.....	44
1.5.6 Prevalenza del Parlamento sull'Esecutivo	46
1.5.7 I fattori nazionali e loro condizionamento sui sistemi politici	46
1.5.8 Riflessi costituzionali della crisi dei partiti	48
1.6 Assetto Istituzionale dell'Unione Europea	49
1.6.1 La "Vita democratica dell'Unione" ed il problema della democrazia nelle organizzazioni politiche sovranazionali e/o postnazionali.....	49
1.6.2 Il principio democratico nell'UE e il principio di sussidiarietà	53
1.6.3 Le scelte del Trattato Costituzionale in ordine alla definizione del "quadro istituzionale" dell'Unione Europea	57
1.6.4 Il deficit democratico nell'Unione Europea.....	61
CAPITOLO II – Profili di teoria generale delle elezioni	63
1. Il diritto elettorale generale.....	63
1.1 Il significato del termine "Elezioni"	63
1.2 Società civile, partiti politici, ed istituzioni	69
1.3 Nozione e funzione dei partiti politici	73
1.4 I sistemi di partiti e loro influenza sulle forme di governo.....	75
1.5 La crisi dei partiti politici.....	79
2. Democraticità delle elezioni nell'ordinamento giuridico italiano ed in quello degli altri stati	83
3. Elezioni, sistemi elettorali e votazioni	87
3.1 Elezioni sotto il profilo tecnico e funzionale	87
3.2 Funzione delle elezioni	89

3.3 Sistema elettorale e procedimento elettorale	92
3.4 Le votazioni	93
3.5 Sistemi elettorali e formule elettorali	97
3.6 Il sistema maggioritario	101
3.7 Il sistema elettorale proporzionale (non maggioritario).....	106
3.8 Caratteristiche del sistema elettorale proporzionale	110
3.9 Formule elettorali e loro rapporti con i sistemi elettorali	112
3.10 Le formule maggioritarie.....	118
3.11 Formule proporzionali (non maggioritarie)	119
3.12 Sistemi elettorali e formule correttivi del proporzionale	122
3.13 Gli arrotondamenti.....	123
3.14 Gli indici di potere.....	124
3.15 Soglie di sbarramento: sistemi elettorali e comportamento degli attori partitici	126
3.16 Ingegneria politica e ingegneria elettorale.....	130
3.17 Attitudine “ingegneristica” del sistema elettorale e sua democraticità.....	133
3.18 Determinazione del potenziale di proporzionalità.....	138
3.19 Teorema del “Gerry Mandering” e modifica degli ambiti territoriali delle circoscrizioni elettorali	143
3.20 Rapporti tra sistemi elettorali e sistemi partitici	146
3.21 Conseguenze delle formule elettorali sui sistemi di partito e sul quadro politico-istituzionale.....	154
CAPITOLO III - Il procedimento elettorale.....	161
1. La democrazia diretta e gli istituti della democrazia indiretta.....	161
2. La democrazia partecipativa.....	166
3. Il referendum di indirizzo sull’Unione Europea	169
4. Esercizio della funzione elettorale.....	170
5. Le elezioni come atto collettivo collegiale	174
6. Il popolo ed il corpo elettorale.....	176
6.1 Nozione di “Popolo” e suoi rapporti con lo stato	176
6.2 Il popolo ed il corpo elettorale nell’ordinamento giuridico italiano	178
6.3 L’esercizio della sovranità popolare in generale	181
7. Il voto elettivo nelle sue varie espressioni	184
8. Il collegio e le sue dimensioni	189
9. I vari tipi di elezioni	192
10. Presupposti della partecipazione alle elezioni nazionali e del Parlamento dell’Unione Europea.....	192
CAPITOLO IV – Elezione diretta del Parlamento dell’Unione Europea.....	195
1. Elezione del Parlamento Europeo.....	195
1.1 La democrazia liberale come ispirazione ideologica.....	195
2. La previsione dei trattati CECA, EURATOM e CE.....	198
3. L’Unione Europea	201
4. Dall’assemblea di rappresentanti designati all’elezione diretta dei membri del Parlamento Europeo	203

4.1 L'assemblea di rappresentanti designati al Parlamento Europeo.....	203
4.2 L'allargamento del Parlamento Europeo	205
5. Fonti normative e principi generali dell'ordinamento comunitario	209
5.1 La nuova Costituzione dell'Unione Europea, trattati ed atti comunitari.....	209
5.2 I principi generali e fondamentali dell'ordinamento comunitario	213
5.3 I principi dell'uguaglianza democratica (articolo 1-45), della democrazia rappresentativa (articolo 1-46) e della democrazia partecipativa (articolo 1-47)....	217
5.4 La legittimazione diretta nell'Unione Europea	218
6. Elezione del Parlamento Europeo.....	221
6.1 Progetti per l'elezione diretta ed unitaria del Parlamento Europeo	221
6.2 Direttiva 93/09/CE del Consiglio del 6 Dicembre 1993 relativa all'eserci- zio di voto e di eleggibilità dell'Unione residenti in uno stato membro di cui non sono cittadini	224
6.3 Disposizioni derogatorie e transitorie	228
6.4 Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 93/109/CE	229
6.5 Predisposizione di un modello di procedura elettorale uniforme (PEU).....	230
6.6 Decisioni del Consiglio del giugno e settembre 2002 relative all'elezione dei membri del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto.....	234
6.7 Definizione di una procedura elettorale uniforme (PEU) dopo l'appro- vazione della nuova Costituzione dell'Unione Europea	237
7. Partiti politici e gruppi politici nel Parlamento Europeo	241
7.1 Disciplina per la formazione dei gruppi parlamentari.....	241
7.2 Finanziamento dei partiti politici a livello europeo: illegittima esclusione dei partiti politici minori	245
8. Direttiva 94/80/CE del Consiglio del 19 dicembre 1994: modalità di eserci- zio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali	252
8.1 Presupposti della direttiva.....	252
8.2 Modalità esercizio diritto di voto dei cittadini dell'Unione in Stato mem- bro di cui non hanno la cittadinanza	254
8.3 Considerazioni sull'applicazione della direttiva 94/80/CE.....	256
CAPITOLO V - Elezione dei membri dell'Italia nel Parlamento dell'Unione Europea.....	258
1. Il sistema elettorale	258
2. Elettorato attivo	261
3. Legittimazione passiva ed elettorato passivo.....	265
4. Il procedimento elettorale	267
5. Votazione e proclamazione degli eletti.....	271
6. Esercizio del voto degli italiani residenti nei paesi della Comunità	274
7. Espressione del voto degli elettori ammessi a votare.....	276
8. Ammissione al voto di elettori appartenenti ai paesi della Comunità presenti in Italia.....	278
9. Surrogazione e contenzioso concernente le operazioni elettorali	278
10. Giudizi relativi alle condizioni di eleggibilità e di compatibilità	280
11. Disposizioni penali	282

CAPITOLO VI - Elezione membri degli altri 14 stati nel Parlamento dell'Unione Europea.....	283
1. Le fonti normative dei 15 stati dell'Unione.....	283
2. Principi comuni per elezione del Parlamento Europeo.....	283
3. elezione parlamentari europei da parte dei 14 stati dell'Unione Europea	286
3.1 Austria	286
3.2 Belgio	289
3.3 Danimarca	292
3.4 Finlandia.....	295
3.5 Francia.....	297
3.6 Grecia	299
3.7 Germania	302
3.8 Irlanda.....	304
3.9 Lussemburgo	307
3.10 Paesi Bassi.....	308
3.11 Portogallo	311
3.12 Regno Unito	313
3.13 Spagna	315
3.14 Svezia	320
4. Caratteristiche dei sistemi elettorali dei 15 paesi dell'Unione Europea	324
4.1 Sistemi elettorali, elettorato attivo e passivo, soglia di sbarramento, circoscrizioni elettorali, modalità esercizio diritto di voto e assegnazione seggi	324
4.2 Le circoscrizioni elettorali ed i collegi elettorali	328
CAPITOLO VII - Azioni positive in favore delle pari opportunità delle donne e delle minoranze nell'Unione Europea	329
1. Nozione di "azione positiva" e fonti normative comunitarie.....	329
2. Parità, pari opportunità e accesso alle cariche elettive delle donne alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità italiana e del novellato titolo V della Costituzione italiana	331
3. Le "azioni positive" nei paesi dell'Unione Europea.....	335
4. La nuova Costituzione Europea e ed azioni positive attuative in materia elettorale da parte dei singoli paesi dell'Unione	339
5. Azioni positive a tutela delle minoranze nelle elezioni politiche	341
5.1 L'esercizio dei diritti elettorali delle minoranze nei 15 stati membri dell'Unione Europea.....	341
5.2 Partecipazione politica e tutela delle minoranze nelle nuove democrazie dell'Europa dell'est	345
CAPITOLO VIII - Sistemi elettorali negli stati dell'Unione Europea e loro raffronto con i sistemi di elezione del Parlamento Europeo	349
1. Sistemi elettorali in Italia.....	349
1.1 Considerazioni di carattere generale.....	349
1.2 Sistemi elettorali vigenti prima della riforma del 1993	351
1.3 Caratteri dei sistemi elettorali di Camera e Senato dopo la riforma del 1993.....	353

1.4 Legge 21 dicembre 2005, n. 270 “Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica”	356
1.4.1 Introduzione del sistema proporzionale	356
1.4.2 Elezione Camera dei Deputati	356
1.4.3 Elezione del Senato della Repubblica	357
1.4.4 I contenuti della modifica del sistema elettorale	357
1.5 Le elezioni politiche del maggio 2006	359
1.5.1 Considerazioni generali	359
1.5.2 Gli schieramenti a confronto	361
1.6 Riforma della Costituzione Italiana	377
CAPITOLO IX – Sistemi elettorali utilizzati dai 15 paesi dell’Unione Europea e loro raffronto con i sistemi di elezione del Parlamento dell’Unione Europea	381
1. sistemi elettorali e partecipazione al voto	381
2. Il voto “strategico”	387
3. Finalizzazione dei sistemi elettorali utilizzati dai 15 paesi dell’Unione Europea	391
3.1 Note introduttive	391
3.2 Paesi che utilizzano il sistema proporzionale	391
3.3 Paesi con sistema maggioritario	393
4. Analisi dei 14 paesi facenti parte dell’Unione Europea prima dell’allargamento	394
4.1 Austria	394
4.2 Danimarca	398
4.3 Francia	402
4.3.1 Il sistema elettorale francese: il doppio turno di collegio	402
4.3.2 Gli schieramenti politici	405
4.3.3 Differenze con elezioni parlamentari europei	406
4.4 Grecia	407
4.5 Paesi bassi	409
4.6 Svezia	411
4.7 Spagna	414
4.8 Belgio	416
4.9 Germania	420
4.9.1 Considerazioni generali	420
4.9.2 Sistema parlamentare	422
4.10 Finlandia	428
4.11 Irlanda	431
4.12 Lussemburgo	435
4.13 Portogallo	437
4.14 Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord	440
4.14.1 Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord	440
4.14.2 L’ordinamento giuridico nazionale Scozzese e Gallese	445
4.14.3 Le elezioni amministrative in Inghilterra del maggio 2007	447
5. I sistemi elettorali nei nuovi 10 paesi dell’UE	448

5.1 Scelte operate sotto il profilo costituzionale dai vari paesi dell'area centro-orientale dell'Europa	448
5.2 Sistemi elettorali nazionali nei nuovi paesi dell'UE.....	452
5.3 Nomina osservatori al Parlamento Europeo dei nuovi stati.....	455
6. Analisi ordinamenti e sistemi elettorali dei nuovi 10 paesi dell'Unione Europea	455
6.1 Repubblica di Cipro.....	455
6.1.1 Ordinamento dello stato e sistemi elettorali nazionali.....	455
6.1.2 nomina dei 6 membri del Parlamento Europeo	457
6.2 Repubblica di Malta	459
6.2.1 Ordinamento dello Stato ed elezione del Parlamento nazionale.....	459
6.2.2 Elezione dei 5 membri del parlamento Europeo.....	460
6.3 Repubblica di Estonia.....	461
6.3.1 Ordinamento dello Stato ed elezione del Parlamento nazionale.....	461
6.3.2 Elezione dei 5 membri del Parlamento Europeo	463
6.4 Repubblica di Lettonia	465
6.4.1 Ordinamento dello Stato ed elezione del Parlamento nazionale.....	465
6.4.2 Elezione membri del Parlamenti Europeo	466
6.5 Repubblica di Lituania	467
6.5.1 Ordinamento dello Stato ed elezione del Parlamento nazionale.....	467
6.5.2 Elezione dei 13 membri del Parlamento Europeo	469
6.6 Polonia.....	470
6.6.1 L'ordinamento dello Stato.....	470
6.6.2 Elezione del Parlamento nazionale.....	473
6.6.3 Elezione dei 54 membri del Parlamento Europeo	477
6.7 Repubblica Ceca.....	478
6.7.1 Ordinamento dello Stato.....	478
6.7.2 Elezione membri del Parlamento nazionale	479
6.7.3 Elezione dei 24 membri del Parlamento Europeo	482
6.8 Repubblica di Slovacchia	483
6.8.1 Ordinamento dello Stato.....	483
6.8.2 Elezione del Parlamento nazionale.....	485
6.8.3 Elezione 14 dei membri del parlamento Europeo.....	488
6.9 Repubblica di Slovenia.....	488
6.9.1 Ordinamento dello Stato.....	488
6.9.2 Il Parlamento nazionale	490
6.9.3 Elezione dei 7 membri del Parlamento Europeo	492
6.10 Repubblica di Ungheria.....	493
6.10.1 Ordinamento dello Stato.....	493
6.10.2 Elezione del Parlamento nazionale.....	495
6.10.3 Elezione dei 24 membri del parlamento Europeo.....	496
CAPITOLO X - Rinnovo del Parlamento Europeo nei 25 Paesi dell'Unione: Elezioni del 10-13 giugno 2004.....	499
1. Considerazioni sui risultati delle recenti elezioni del giugno 2004 per	

l'elezione del Parlamento dell'Unione Europea	499
2. Risultati elezioni membri dell'Italia nel Parlamento Europeo	501
3. Risultati delle elezioni nei 25 stati nel Parlamento Europeo.....	504
4. Valutazione risultati delle elezioni del giugno 2004.....	508
4.1 Per i 15 paesi prima dell'allargamento	508
4.2 Per i nuovi 10 paesi entrati nell'Unione Europea	512
CAPITOLO V - Allargamento dell'Unione Europea, elezione diretta del Parlamento Europeo.....	515
1. Dalla Comunità Europea all'Unione Europea	515
1.1 L'idea dell'Europa	515
1.2 Dai conflitti alla cooperazione.....	516
1.3 Tappe fondamentali del percorso dall'idea dell'Europa unita: dalle Comunità europee all'Unione Europea	517
1.4 Criteri per entrare nell'Unione Europea e aiuti ai programmi per i paesi candidati	521
2. Gli Stati candidati a far parte dell'Unione Europea.....	522
2.1 Allargamento ulteriore dell'Unione Europea.....	522
2.2 La Repubblica di Romania	525
2.2.1 L'ordinamento costituzionale	525
2.2.2 Influenza dei partiti sul sistema democratico della Romania.....	530
3. Repubblica di Bulgaria	534
3.1 L'ordinamento costituzionale	534
3.2 L'assemblea nazionale.....	537
4. La Turchia.....	538
4.1 Parlamento ed altri organi costituzionali	538
4.2 Ruolo dei partiti politici, dei gruppi organizzati e dei loro leader	542
4.3 L'accesso all'Unione Europea.....	549
4.4 Elezioni amministrative del 2004	551
5. La repubblica di Croazia.....	552
5.1 L'ordinamento costituzionale	552
5.2 Adesione all'Unione Europea.....	555
6. La Repubblica di Macedonia	556
6.1 La nascita delle Repubbliche dopo la dissoluzione della Jugoslavia	556
6.2 L'ordinamento dello stato.....	558
6.3 Lo status di Paese candidato ad entrare nell'Unione Europea	560
6.4 Le elezioni politiche del luglio 2006	561
6.5 Le elezioni presidenziali del 2004	562
7. La nuova Costituzione dell'Unione Europea e prospettive future	563
7.1 Il processo costituente dell'Unione Europea	563
7.2 Costituzione europea ed equilibrio istituzionale	572
7.3 L'elezione diretta ed unitaria del Parlamento Europeo secondo la vigente normativa.....	579
8. Prospettive future.....	584
INDICE DEGLI AUTORI.....	587

Capitolo 1

Sistemi elettorali, partiti politici e loro rilevanza ai fini delle forme di Stato e di Governo

1. Gli ordinamenti liberali e democratici contemporanei e loro rapporto con lo stato sociale

1.1 Considerazioni generali

Forma di Stato, forma di Governo e sistemi politici sono termini tra loro intimamente collegati. che devono essere interpretati non singolarmente, ma nel contesto di un sistema politico di cui essi costituiscono parte integrante e sostanziale¹.

¹ Per le tematiche relative alle forme di Stato (democratico pluralista, socialista, post-socialista, autoritario, totalitario), tipi di Stato (accentrato, regionale, federale) e forme di governo (presidenziale, parlamentare, semipresidenziale, direttoriale) e all'ordinamento politico costituzionale dei principali ordinamenti stranieri v. G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi Editore, Bologna, 1997, pp. 341-558. Degli stessi autori: *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004; G. Morbidelli, *Lezioni di Diritto pubblico comparato*, Monduzzi, Bologna 2001; G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, IX ed., Padova, Cedam, 2003; P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli editore, Torino 2001 (quinta edizione); R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli editore, Torino 2002 (seconda edizione); A. Barbera – C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 2001 (prima edizione); T. Martines – G. Silvestri, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001 (dodicesima edizione). P. Caretti – U. De Siervo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004; R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004. Una prima distinzione riguarda le forme di Stato (classificazione di tipo orizzontale) ed i tipi di Stato (classificazione verticale). La prima si occupa del modo di esercizio del potere e, quindi, della separazione o meno dei poteri dello Stato centrale; la seconda concerne l'analisi del rapporto tra i poteri centrali o di vertice dello Stato e quelli intermedi esercitata da vari Enti (regioni, enti locali etc.) riguardati in posizione di autonomia rispetto allo Stato apparato. V.C. Mortati, *Le forme di Governo*, Padova, 1973; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 5 ediz. Padova, 1999; G. U. Rescigno, *Forme di stato e forme di governo*, in Encicl. Diritto, Treccani, XIV, Roma, 1989; F. Cuocolo, *Forme di Stato e Forme di Governo*, in Dir. Pubblico, 4^a ediz. Torino 1991, p. 492; G. Amato, *Forme di Stato e forme di Governo*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di Diritto Pubbli-*

L'esame, sotto il profilo giuridico e politologico nella ricerca comparatistica, delle tematiche delle forme di Stato e di Governo, induce a ritenere che l'indagine sulle soluzioni adottate nei diversi ordinamenti in materia di organizzazione e funzionamento delle istituzioni parlamentari e di governo siano debitorie alle culture, alle ideologie e alle tradizioni proprie di ogni paese².

La dottrina più attenta evidenzia come risulti poi inadeguato uno studio delle varie forme di Governo negli stati contemporanei che prescindano, quale criterio utilizzato nella comparazione, dall'aspetto politi-

co, Il Diritto pubblico generale, 5 ediz. Bologna, 1997 pp. 23 e ss.; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981; A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, 2 ediz. Milano, 1998, pag. 182°; A. Barbera-C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, ed. 2004. Bassani, Italia, Traverso, *Leggi fondamentali del diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2001.

² Il lavoro scientifico viene riguardato sia dalla scienza sociale che dalle discipline normative. Con la prima si evidenzia il metodo con cui vengono regolati i rapporti tra individui e gruppi sulla base delle esigenze sia di mantenimento dell'ordine che del raggiungimento dei fini dei gruppi nei quali gli individui si ricomprendono; con la seconda si tende ad accertare il modo di essere dei singoli e dei gruppi nonché le prescrizioni e le sanzioni in caso di violazioni dei comportamenti obbligatori dettate dalle singole norme giuridiche. Per l'analisi dei problemi di metodo nella ricerca comparatistica, sotto il profilo giuridico-normativo, esiste una copiosa fonte bibliografica; rimane interessante in materia l'analisi compiuta da L. Elia (Governo e forme di), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX. pp. 634 – 675; V. F. Lanchester, *Stato (forme di)*, *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, pp. 796-815, 1990; A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, 1995; M. Mazziotti di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale*, pt. I. *Nozioni generali sul diritto e sullo Stato*, 1985; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di governo. Le costituzioni moderne*, Milano, 1988, cap. III, pp. 375 ss.; Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, cit, pp. 207-415. V. inoltre: R. David, J. Jauffret, Spinosi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, Cedam, 1994; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1999; A. Pizzorusso, Carlo Lavagna, *La comparazione giuridica nel volume* (a cura di F. Lanchester, il pensiero giuridico di Carlo Lavagna, Milano, Giuffrè 1996), pp. 176 ss.; R. Scarmiglia, F. Padovini (a cura di), *Diritto e Università, Comparazione e formazione del giurista nella prospettiva europea*, Padova, Cedam 2003.

Per la scienza e sociologia politica si veda: G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, Il Mulino, 1998; M. Dogan. D. Pelassy, *Sociologie politique comparative: problèmes et perspectives*, Paris, Economica, 1980.

co-partitico con particolare riguardo al numero dei partiti presenti nella vita politica, dalla qualità rappresentativa, dall'esistenza di una leadership autorevole all'interno degli schieramenti politici-partitici, dall'impatto sulla stabilità, funzionalità ed autorevolezza del Governo. Appare scontato per i costituzionalisti comparatisti che il sistema politico incida sulla forma di governo, intendendo per sistema politico l'insieme dei soggetti politici che rappresentano gli interessi sociali di una comunità organizzata, interessi che si propongono di far valere presso il potere politico, conquistandolo direttamente o influenzandolo indirettamente.

È chiaro che talvolta bisogna chiedere ausilio alla scienza politica. Ad esempio se ci si chiede "quale sia il sistema dei partiti", si fa riferimento alle classificazioni di Duverger e di Sartori o a quelle di Farneti (il sistema italiano come sistema a pluralismo centripeto) o di Galli (bipartitismo imperfetto); classificazioni che oggi è più difficile effettuare. Alcuni giuristi suggeriscono di guardare ai risultati raggiunti dalla politologia ben sapendo che vi è un'influenza reciproca e che, quindi, anche l'assetto della forma di governo è in grado di incidere notevolmente sui sistemi politici. Inoltre il sistema politico è certamente influenzato sia dal sistema elettorale che dalle regole costituzionali, scritte e non, che attengono alla modalità di derivazione dei diversi poteri, alle funzioni e poteri attribuiti ai partiti politici ed alle altre aggregazioni sociali.

Esiste una reciproca influenza tra diritto costituzionale comparato e scienza della politica per cui conviene prendere le mosse dalla scienza della politica e integrare, secondo Leopoldo Elia, i risultati della politologia in una classificazione di diritto costituzionale comparato³, distinguendo tra forme di governo parlamentare a bipartitismo rigido, a multipartitismo estremo, a multipartitismo temperato.

Critico verso questa impostazione è stato il prof. Volpi, il quale ritiene che esista il rischio che la classificazione di derivazione politologica si sovrapponga a quella giuridica e da ausiliaria diventi prevalente e determinante, con la conseguenza di rendere la classificazione congiunturale e descrittiva. Da ciò consegue che i singoli modelli di

³ V. L. Elia, la voce "Governo (forme di)" nell'*Enciclopedia del diritto*, vol. XIX cit.

forma di governo si allarghino e si restringano più o meno a piacere. Così il termine “presidenzialismo” è ricollegato a tutti i casi in cui c’è un’elezione di diritto o di fatto del Presidente della Repubblica o del Consiglio dei Ministri. Il concetto di presidenzialismo, precisa Volpi, si allarga così a dismisura. Al contrario avviene per la forma di governo “semi-presidenziale”, che viene individuata sulla base di due elementi e precisamente: il rapporto di fiducia ed elezione diretta del Presidente della Repubblica. Molti politologi espongono dalla categoria tutti i casi in cui prevale l’elemento parlamentare su quello presidenziale e giungono al punto di ritenere semi-presidenziale solo la V Repubblica francese.

Lo studioso “costituzional comparatista” non può comportarsi in questo modo. Egli deve individuare dei “sottotipi”, delle “sottocategorie” in ogni tipo di forma di governo: ad esempio nella forma parlamentare si possono distinguere vari sottotipi, quali quelli stabilizzati, non stabilizzati, maggioritari e similmente avverrà nella forma presidenziale. Oppure si possono individuare fasi diverse nell’evoluzione di una forma di governo, che non rappresenta un concetto astratto ed immutato nel tempo, basti pensare alla storia italiana repubblicana: il tipo resta sempre lo stesso (forma di governo parlamentare), ma il sottotipo muta⁴.

Lo studioso deve individuare dei “sottotipi”, delle “sottocategorie” in ogni tipo: ad esempio in quella parlamentare si possono distinguere in vari modi (stabilizzata, non stabilizzata, maggioritaria.....) egualmente in quella presidenziale. Oppure si possono individuare fasi diverse nell’evoluzione di una forma di governo, poiché la forma di governo non è un concetto astratto ed immutato nel tempo, basti pensare alla storia italiana repubblicana: il tipo resta sempre lo stesso (forma di governo parlamentare), ma il sottotipo muta.

A diversa conclusione giungono gli studi di Ceccanti che estende la qualificazione di “forma di governo neoparlamentare” a tutti i casi in cui il Primo Ministro, di fatto o di diritto, viene eletto dal Popolo. Se-

⁴ V. Mauro Volpi, Lezione su “*Il metodo giuridico e il metodo politologico nello studio delle forme di governo*”, Siena, Collegio S. Chiara, 17 dicembre 2002 (Resoconto di Pier Luigi Petrillo).

condo tale giurista viene originato un nuovo rapporto che intercorre tra il corpo elettorale e il Governo.

In conclusione il costituzional-comparatista deve avere come oggetto del proprio studio principalmente le regole costituzionali, non necessariamente tutte giuridiche in senso stretto. E deve, poi, per capire il funzionamento del sistema, conoscere quelle che Ruggeri ha chiamato le “regolarità” della politica, mantenendo, però, la relativa autonomia che esiste tra lo studio del diritto pubblico comparato e le altre scienze, senza mai confonderle.

1.2 Forme di Stato, forme di Governo, forze sociali, partiti politici

Nel corso della presente trattazione si fa riferimento ai termini: forme di Stato, forme di Governo, Stato sociale, Stato ordinamento, Stato apparato, partiti politici dei quali conviene dare la corrispondente nozione.

È ormai acquisito che per “forma di Stato” si intende, seguendo il sistema classificatorio tradizionale, il complesso di regole che disciplinano i rapporti tra lo Stato apparato (o Stato ordinamento o Stato istituzione) e la comunità dei cittadini. La nozione di forma di Stato va distinta dalla forma di Governo, che riguarda l’organizzazione dello Stato apparato e delle relative istituzioni; mentre per “forma di governo” si indica il sistema in base al quale in uno Stato viene organizzato ed esercitato il potere di direzione politica.

Lo “Stato ordinamento” non indica solo il complesso delle norme derivanti dall’ordinamento stesso, ma rappresenta l’unità concreta che rappresenta sia l’unità politica che l’ordinamento sociale di una determinata comunità.

La nozione di “Stato apparato” comprende il complesso delle istituzioni autoritative che tendono a soddisfare da un lato i bisogni della società civile e dall’altro a garantire la pacifica convivenza e la regolazione dei rapporti tra le varie istituzioni previste dall’ordinamento ed i rapporti tra l’autorità ed i cittadini.

Per “regime politico” si intende, invece, quel complesso di norme, di valori, di regole e di strutture autoritarie dirette agli attori politicamente rilevanti.

Per definire lo “Stato democratico” si rende necessario, in via preliminare, dare la nozione di “modello democratico”, che vuole significare la corrispondenza tra gli atti di governo e le aspirazioni dei soggetti che sono i destinatari degli atti stessi, considerati sul piano dell’uguaglianza sostanziale⁵.

Lo “Stato democratico” viene qualificato anche come Stato sociale o Stato del benessere (Welfare State) per le mutate finalità che esso si propone di perseguire. Sul terreno politico e sociale nascono organismi intermedi tra i cittadini e lo Stato tra i quali assumono rilevanza particolare i partiti politici che si pongono quale struttura necessaria tra comunità sociale ed istituzioni⁶.

Per queste ragioni, secondo Kelsen, Triepel, Leibholz, i partiti politici vengono a costituire elemento della stessa forma di Stato e della democrazia tanto che lo Stato democratico contemporaneo si qualifica anche come “Stato di partiti”⁷.

Lo Stato democratico, contrariamente a quello liberale, è anche “Stato rappresentativo”, “pluralistico” o “pluriclasse” e ciò deriva dal riconoscimento del suffragio universale e dall’uguaglianza del voto, indipendentemente dal censo, dalla religione o dalla classe di appartenenza. Da ciò discende che cambia volto anche il principio della rappresentanza politica, che viene estesa ad una pluralità di classi e di gruppi sociali prima esclusi da essa. Si sviluppa un legame più stretto tra elettori ed eletti anche in prospettiva della manifestazione dell’indirizzo politico che viene sottoposto agli elettori prima dell’espressione del voto durante la campagna elettorale. Vengono valorizzati e regolamentati gli istituti di democrazia diretta, come i refe-

⁵ V. J. D. May, *Conditions and Measures of Democracy*, General Larning Press, Morris-tovn (NY), 1973, p. 18.

⁶ Per un recente contributo all’analisi delle forme di governo e dei sistemi elettorali, in un’ottica volta alle riforme istituzionali, si veda G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata, Strutture, incentivi ed esiti*, 1994, trad. it., Il Mulino, Bologna 1995 e quello di S. Gambino, *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997.

⁷ V. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), trad. It. in *La Democrazia*, Bologna, 1984, pp. 55 ss.; H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930; G. Leibholz, *Strukturprobleme der moder Demokratie*, Karlsruhe, 1958.

rendum e la possibilità della presentazione di progetti di legge da parte dei cittadini e con l'informazione che deve essere libera e pluralistica.

Lo Stato democratico è caratterizzato da due novità; la prima concerne l'intervento dello Stato nei rapporti economici e sociali; la seconda riguarda l'integrazione di nuove classi sociali alle quali ha dato origine il movimento operaio, divenuto ormai forza organizzata e il moderno partito di massa, caratterizzato da una forte centralizzazione e da un'organizzazione fondata su un rilevante numero di componenti e dotata di una struttura organizzativa e apparato professionale stabili.

Si afferma inoltre il "principio di maggioranza" in base al quale la manifestazione della volontà del Parlamento avviene a maggioranza assoluta, relativa e/o rinforzata nel rispetto dei diritti dell'opposizione e delle minoranze cui deve essere conferito il potere di controllo della maggioranza attraverso l'investitura delle Presidenze di Commissioni e/o di controllo ovvero la possibilità di sottoporre a referendum abrogativo di leggi particolarmente di parte o contrarie agli interessi delle minoranze stesse⁸.

Secondo Roberto Dahl i presupposti per qualsiasi ordinamento democratico rappresentativo sono di due ordini, il primo consistente nel potere di tutti i cittadini di poter esprimere liberamente il diritto di voto e di poter indicare le preferenze per i candidati in modo uguale. Perché tali condizioni si possano avverare è necessario che le istituzioni garantiscano:

- libertà di associazione ed organizzazione di pensiero e di espressione;
- capacità di accedere al diritto di voto e al diritto di essere eletti (elettorato attivo e passivo);
- diritto dei leaders politici di concorrere per il sostegno elettorale;
- esistenza di fonti alternative di informazione;
- elezioni libere e corrette;
- esistenza di istituti che rendano la politica del governo dipen-

⁸ V.E. Ruffini, *La ragione dei più*, Bologna, 1977 e A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.

dente dal voto o da altre espressioni di preferenze⁹.

Alla base di un ordinamento democratico devono coesistere simultaneamente: un sistema sociale articolato dove i soggetti possano liberamente associarsi ed articolarsi, secondo i modelli democratici che consentano di dar vita a comunità intermedie provviste di adeguati poteri; un mercato economico in cui operino soggetti in condizioni di libero mercato ed infine un pluralismo politico-istituzionale, che consenta a tutti cittadini di designare, in condizioni di parità mediante libere elezioni, propri rappresentanti all'interno delle istituzioni previste dall'ordinamento¹⁰.

Secondo Lanchester riesce assai difficile stabilire se un determinato ordinamento sia o meno democratico. Alcuni politologi hanno cercato di quantificare la democraticità dei vari sistemi politici sulla base di numerose variabili mentre i giuspubblicisti hanno preferito operare esami più individualizzati. Lanchester ha cercato di classificare gli ordinamenti statuali oggi esistenti in democrazie pluralistiche (DP), democrazie di facciata (DF), caratterizzate dall'assenza dell'alternanza al potere ed in ordinamenti non democratici (ND), inserendo in essi le monarchie tradizionali, le dittature personali e ordinamenti totalitari basati su un unico partito.

Lanchester classifica, poi, le democrazie sulla base di parametri

⁹ V. R. Dahl, *Poliarchia, Partecipazione e opposizione*, Angeli, 1980. Con tale prospettiva viene abbandonato il modello classico tradizionale della democrazia che prevede la partecipazione diretta dei cittadini. v.v Mura, *Rappresentanza politica*, in *Il Mondo contemporaneo*, vol. IX, *Politica e società*, 2, Firenze, Le Monnier, 1979 pp. 707 ss. Fishkin prospetta la possibilità di ricorrere a sondaggi diretti della popolazione per l'adozione di decisioni all'interno degli ordinamenti (V. J.H. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press 1991 e *The Voice of the People*, Yale University 1995). G. Sartori analizza la nozione di rappresentanza (quella originaria di tipo giuridico, quella politica e quella sociologica). V. G. Sartori, *Representation*, in *Enciclopedia of the Social Sciences*; v. anche D. Nocilia-L. Ciaurro, *Rappresentanza*, in *Enciclopedia dir.* vol. XXXVIII pp. 543 ss. Per il superamento della concezione della rappresentanza politica basata sulla responsabilità di chi più ha con l'avvento del suffragio universale e dei partiti, v. L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam 2001; N. Zanon-F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.

¹⁰ V. P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987

che, combinandosi tra loro, corrispondano percentualmente ad un modello teorico di democraticità; partendo da tali presupposti lo studioso citato afferma che esistono democrazie ad alto o a minor rendimento e che l'inserimento nell'una o nell'altra categoria riesce difficile ed a volte controverso¹¹.

Per quanto attiene alla determinazione della varie forme di Stato vengono utilizzati i seguenti criteri:

- la natura del rapporto che si instaura tra le istituzioni statali e la società civile e, quindi, tra la sfera privata e pubblica, che resta quest'ultima fortemente condizionata dalle ideologie presenti nella comunità;
- l'individuazione del titolare del potere politico e del modo di esercizio ripartito o accentrato del potere politico stesso;
- il riconoscimento o meno dei diritti di libertà e delle garanzie della loro effettività;
- il ruolo svolto dalle norme costituzionali nella regolazione dei rapporti tra Stato apparato e società civile nonché tra i poteri pubblici¹².

Sulla base di tali criteri le forme di Stato si suddividono in: Stati assoluti, Stati liberali e Stati contemporanei (di quest'ultima categoria fanno parte gli Stati democratici – pluralistici, gli Stati autoritari, gli Stati socialisti e gli Stati in via di sviluppo).

¹¹ V. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia (Lezioni di diritto costituzionale comparato)*, Giuffrè, Milano, 2004 p. 95.

¹² V. E. Crosa, *Sulla teoria delle forme di Stato*, in Riv. it. fil. dir., 1931; G. U. Rescigno, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur. Treccani, XIV*, 1989 (al quale si devono annotazioni critiche sull'uso del termine "Forma di stato"; F. Lanchester, voce *Stato (forme di)* in *Enc. Dir. XLIII*, 1990; G. Amato, *Forme di stato e forme di governo*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico* (a cura di), 4 edizione, Il Mulino, Bologna 1994; F. Cuocolo, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. Pubbl.*, VI, 1991.

1.3 La nozione di rappresentanza politica nello Stato liberale e nello Stato democratico pluralista

La crisi dello Stato assoluto è stata determinata da varie cause la più importante delle quali è costituita dalla borghesia che ha conquistato il potere politico anche con il ricorso a mezzi coercitivi per gestirlo a proprio favore¹³.

Lo stato liberale sul terreno politico–sociale determina la soppressione degli ordinamenti corporativi e degli organismi intermedi che erano presenti nello Stato assoluto. In tale contesto i partiti politici assumono carattere elitario e interprivato.

Titolare della sovranità diviene la Nazione (in luogo della Corona), intesa come entità unitaria ed indivisibile che trascende la volontà dei singoli; la nozione di Nazione non comprende l'intero popolo, ma solo

¹³ Lo Stato liberale nasce in Inghilterra a seguito delle due rivoluzioni condotte vittoriosamente dal Parlamento contro la dinastia degli Stuart; la prima si conclude nel 1649 con la decapitazione di Carlo I, la seconda meglio conosciuta come “Glorious Revolution” nel 1688/89 con lo spodestamento di Giacomo II e l'affidamento del trono a Guglielmo d'Orange. La borghesia trasforma con leggi del Parlamento gli antichi privilegi in diritti e pone numerosi limiti al potere del monarca. Si ricordano: l'Habeas corpus Act (1679) che riconosce e garantisce la libertà personale, il Bill of rights (1689) che sancisce i diritti individuali ed i poteri del Parlamento ed infine l'Act of Settlement (1701) con il quale si sancisce che il potere del re e dei suoi funzionari debba essere esercitato in conformità alle leggi e si dispone la ratifica di tutte quelle leggi approvate in precedenza. In Francia il passaggio allo Stato liberale avviene in forma traumatica con la rivoluzione francese mediante l'approvazione delle costituzioni del 1791 e 1793. In Italia e Germania lo Stato liberale, in assenza della rivoluzione industriale e con la presenza di una forte aristocrazia terriera e militare, nasce come frutto di un compromesso e di una rivoluzione imposta dall'alto e realizzata grazie all'espansione progressiva rispettivamente del Regno di Sardegna e dello Stato prussiano. In questi due paesi il fattore politico viene subordinato a quello economico e lo Stato mantiene una sua completa autonomia nei confronti della società. Lo stato detiene il monopolio della forza legale, utilizzata sia all'interno per garantire la “pace sociale” che all'esterno con il ricorso alla guerra e all'espansione coloniale, e sottopone ad una serie rigorosa di limitazioni i diritti civili quando ciò sia ritenuto indispensabile ai fini della salvaguardia dell'interesse generale della classe borghese. Grande conquista dello Stato liberale è la Costituzione quale atto fondamentale che assicura la garanzia dei diritti dei cittadini e la separazione dei poteri attraverso norme superiori alle quali le leggi ordinarie devono restare soggette.

la borghesia considerata alla stregua di soggetto capace di esprimere l'interesse generale.

La separazione dei poteri diviene uno dei principi cardine dello Stato liberale (triplice ripartizione tra potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale, operata dal Montesquieu nel famoso trattato "L'esprit des lois"). Viene affermato il principio della rappresentanza politica con la conseguenza che la Nazione può operare solo per il tramite dei rappresentanti provenienti dal suo interno ed eletti attraverso elezioni (di carattere censitario alle quali possono partecipare solo quanti posseggono determinati requisiti) il cui scopo è quello di designare "i migliori" cui viene affidato il compito di manifestare l'interesse generale. Lo stato liberale è, quindi, rappresentativo ma "monoclasse" in quanto basato sul censo o sul reddito degli elettori e perché esclude dal voto la grande maggioranza del popolo ed in particolare delle donne.

Una volta consolidato il potere, l'autorità statale ostacola il pieno riconoscimento dei diritti civili e soprattutto l'esercizio del potere politico alle classi meno abbienti ai cui componenti non viene riconosciuta la qualità di soggetti di diritto, ma di soggetti sottoposti al diritto.

Lo stato liberale può essere considerato come Stato legislativo in quanto la legge diviene l'atto fondamentale con il quale viene garantito un equilibrio variabile nei vari ordinamenti giuridici tra l'autorità dello Stato ed i diritti dei singoli cittadini.

Dalle ceneri dello Stato liberale nasce, come è già stato detto, lo Stato democratico-pluralistico che consente l'integrazione, a livello politico-sociale, di nuove classi sociali attraverso il vasto movimento operaio con l'affermazione degli odierni "partiti di massa" che giocano un ruolo fondamentale non solo nelle forme di governo ma nelle istituzioni statuali e intermedie.

Lo Stato democratico ha origine dal superamento dello Stato liberale del quale costituisce però una necessaria continuità in quanto fa propri principi ed istituti di origine liberale, che vengono estesi a strati più larghi della società e a ceti sociali che prima ne erano esclusi¹⁴.

Sul terreno politico-sociale vedono la luce organismi intermedi tra

¹⁴ V. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), trad. it., in *La democrazia*, Bologna, 1984, pp. 50 ss.

i cittadini e lo Stato. Tra questi particolare importanza assumono i partiti politici, che costituiscono il principale collegamento tra comunità locale e soggetti pubblici e svolgono numerose funzioni in prospettiva di assicurare la partecipazione politica dei cittadini, l'organizzazione del corpo elettorale, la selezione dei pubblici amministratori, l'aggregazione degli interessi attorno ad un programma politico generale da realizzare dalle strutture pubbliche.

1.4 Tipologie di parlamentarismo

1.4.1 Il Parlamentarismo maggioritario

Attraverso la comparazione dei singoli ordinamenti sono state individuate tipologie e sottotipologie di parlamentarismo, le quali tuttavia appaiono diversamente distinte e contrapposte poiché diversi sono i criteri con cui possono combinarsi le caratteristiche dei sistemi a confronto (ad es. unicità o pluralità degli organi di direzione politica; organo competente a tracciare l'indirizzo politico generale; carattere rappresentativo o non rappresentativo del Capo dello Stato; ruolo svolto dai partiti politici per il funzionamento concreto del sistema).

I vari criteri, poi, oltre ad intersecarsi fra loro, possono intrecciarsi e sovrapporsi con quelli utilizzati per identificare, classificare e differenziare le "forme di Stato", cosicché, se in linea generale nelle sistemazioni della scienza costituzionalistica la ricostruzione delle forme di Stato fonda quella delle forme di governo e viceversa, le singole tipologie non appaiono univocamente ricomprese nell'una o nell'altra categoria, essendo le stesse fortemente condizionate dalla presenza ed organizzazione delle forze politiche apparse sulla scena politica fin dal primo novecento e dai sistemi elettorali adottati per l'elezione del Parlamento e del Governo.

Il "parlamentarismo maggioritario" (o a prevalenza del Governo) si caratterizza per la presenza di un sistema politico bipolare, dove si contrappongono due partiti o poli, ciascuno formato da più partiti, tra loro alternativi. In questo modo il sistema elettorale permette di dar vita ad una maggioranza politica il cui leader assume la carica di primo ministro, che gode della forte legittimazione politica che deriva dall'investitura popolare con la conseguenza che il governo, godendo