

## II

## LE FORME DI STATO

5

**1. Stato ordinamento e Stato apparato** – Il termine Stato esprime dunque una realtà complessa (*supra*, I, § 10) che, con un estremo di semplificazione, può sintetizzarsi nella definizione di ‘ente o ordinamento territoriale sovrano’ in cui sono ricompresi elementi diversi ed eterogenei fra loro: il *popolo* ossia la *comunità* indipendente; l'*apparato* governante da cui è retta; il *territorio* su cui la comunità è stanziata, ambito e limite del potere sovrano; il *sistema normativo* che regola l'organizzazione complessiva del gruppo ossia i rapporti dei singoli membri fra loro e con chi esercita il potere, i rapporti interni all'apparato governante. Esistono però *due* accezioni della parola ‘Stato’, usata sia per indicare lo Stato complessivamente inteso – Stato comunità o *Stato ordinamento* – sia per indicare lo Stato in senso stretto, o *Stato apparato*, ossia una delle componenti dello Stato complessivamente inteso.

La duplice accezione della parola Stato viene in rilievo a vari fini, in primo luogo per tracciare una linea tra ‘forme di Stato’ e ‘forme di governo’: mentre la classificazione delle prime viene fatta guardando lo *Stato nel suo assetto complessivo* – ad esempio, in base ai rapporti tra potere e cittadini, tra ‘autorità’ e ‘libertà’ (Stato assoluto, Stato di diritto, Stato autoritario, Stato democratico, ecc.) oppure col territorio (Stato unitario, Stato federale) – per le forme di governo rileva il modo di atteggiarsi dei *rapporti fra gli organi dell'apparato* governante.

La distinzione è inoltre fondamentale per poter risolvere la questione della sovranità che, per Costituzione (art. 1), «appartiene al

popolo»: come conciliarla con la sovranità dello Stato? Ciò è possibile solo se, distinto lo Stato apparato dallo Stato ordinamento *complessivamente* inteso, la sovranità – intesa come originarietà, indipendenza verso l'esterno e supremazia su ogni altro ordinamento nell'ambito del territorio – sia riferita al secondo: avendo ben chiaro invece che, essendo il nostro uno Stato democratico, entro quella nozione complessiva, titolare del potere 'sovrano' non è lo Stato come apparato governante, ma il popolo 'sovrano' di cui l'apparato è lo 'strumento' attraverso il quale il popolo stesso esercita normalmente il potere (*infra*, VI, § 4), quando non lo esercita direttamente.

La distinzione fra i due concetti rileva ancora ai fini dei conflitti di attribuzione tra i «poteri dello Stato» che, in base all'art. 134 Cost., spetta alla Corte Costituzionale risolvere. Si tratta unicamente di conflitti fra organi dello Stato *apparato*, oppure anche fra questi e poteri ad esso esterni? Se 'Stato' è qui da intendersi come apparato governante, evidentemente il popolo ne resta escluso; altrimenti, poiché il popolo rientra nella nozione ampia di Stato, anch'esso potrebbe essere parte di un conflitto qualora uno dei 'poteri' dello Stato apparato menomasse in qualche modo i suoi diritti costituzionali (il corpo elettorale, ad esempio, è entrato in conflitto con l'Ufficio centrale per il referendum: *infra*, IX, § 15).

**2. Le forme di Stato. Lo 'Stato di diritto' democratico** – L'assetto complessivo dello Stato può variare nelle diverse epoche storiche e nei diversi continenti oltre che nelle singole comunità: grado di evoluzione dei gruppi sociali, assetto dei *rapporti economici*, tradizione 'strumento' attraverso il quale il popolo stesso esercita normalmente il potere (*infra*, VI, § 4), quando non lo esercita direttamente.

La distinzione fra i due concetti rileva ancora ai fini dei conflitti di attribuzione tra i «poteri dello Stato» che, in base all'art. 134 Cost., spetta alla Corte Costituzionale risolvere. Si tratta unicamente di conflitti fra organi dello Stato *apparato*, oppure anche fra questi e poteri ad esso esterni? Se 'Stato' è qui da intendersi come apparato governante, evidentemente il popolo ne resta escluso; altrimenti, poiché il popolo rientra nella nozione ampia di Stato, anch'esso potrebbe essere parte di un conflitto qualora uno dei 'poteri' dello Stato apparato menomasse in qualche modo i suoi diritti costituzionali (il corpo elettorale, ad esempio, è entrato in conflitto con l'Ufficio centrale per il referendum: *infra*, IX, § 15).

**2. Le forme di Stato. Lo 'Stato di diritto' democratico** – L'assetto

questo conviene soffermarsi, in primo luogo per definirne i caratteri alla luce delle esigenze che ne stanno alla base e, una volta delineato il modello, per esaminarne la realizzazione nell'ordinamento italiano.

A parole tutti vogliono una *democrazia liberale*: ne sono chiari, però, i presupposti?

Negli ultimi tempi specialmente si parla con insistenza di 'regole': *quali regole*, si chiede Norberto Bobbio? La sua risposta è sicura: «le regole... *che servono a impedire ogni forma di abuso di potere*, e come tali sono destinate a riaffermare e a rafforzare lo Stato di diritto, al di fuori del quale anche la democrazia si trasforma in autocrazia».

**3. I presupposti dello Stato di diritto** – In antitesi alla concentrazione del potere tipica dello Stato assoluto, lo Stato di diritto ha come principio base la *separazione dei poteri*: nei Documenti costituzionali settecenteschi, francesi e americani, le tre fondamentali funzioni dello Stato vengono attribuite ad organi distinti, indipendenti fra loro, che si limitano a vicenda (si veda *infra*, IV, § 1). Il potere viene limitato *dividendolo* allo scopo di evitarne l'esercizio arbitrario, di evitarne gli abusi; il costituzionalismo risponde ad un'esigenza garantista: *sottoporre il potere a regole* per garantire, appunto, i *diritti* dell'individuo, la sua *libertà*. È questo l'obiettivo cui lo Stato di diritto, con le sue regole, è funzionale. Se chi esercita il potere è svincolato da regole, il singolo non potrà far valere i diritti nei suoi confronti; sarà un suddito, non un cittadino: la 'divisione dei poteri' «*le regole... che servono a impedire ogni forma di abuso di potere*, e come tali sono destinate a riaffermare e a rafforzare lo Stato di diritto, al di fuori del quale anche la democrazia si trasforma in autocrazia».

**3. I presupposti dello Stato di diritto** – In antitesi alla concentrazione del potere tipica dello Stato assoluto, lo Stato di diritto ha come principio base la *separazione dei poteri*: nei Documenti costituzionali settecenteschi, francesi e americani, le tre fondamentali funzioni dello Stato vengono attribuite ad organi distinti, indipendenti fra loro, che si limitano a vicenda (si veda *infra*, IV, § 1). Il potere viene limitato *dividendolo* allo scopo di evitarne l'esercizio arbitrario, di evitarne gli abusi; il costituzionalismo risponde ad un'esigenza garantista: *sottoporre il potere a regole* per garantire, appunto, i *diritti* dell'individuo, la sua *libertà*. È questo l'obiettivo cui lo Stato

che il presupposto del diritto di *agire in giudizio nei confronti della pubblica amministrazione*, ossia dello Stato. Infatti, solo se l'attività degli organi statali e degli apparati pubblici è regolata dalla legge, i singoli possono ricorrere ai giudici nel caso in cui non siano state rispettate dalle pubbliche autorità le norme che disciplinano il loro potere. Sta ai giudici ripristinare la legalità violata, annullando o disapplicando (a seconda che si tratti di giudici amministrativi oppure ordinari) gli atti illegittimi.

È chiaro che, viceversa, ove manchi una previa disciplina, l'amministrazione pubblica potrebbe agire in assoluta libertà, con tutti i rischi di arbitrio che questo comporta; contro gli atti così (liberamente) emanati, al cittadino sarebbe praticamente impossibile ricorrere al giudice: in mancanza di regole poste all'attività dell'autorità amministrativa, di quali norme potrebbe egli denunciare la violazione?

L'esigenza di una previa regolamentazione dell'attività amministrativa è dunque principio essenziale dello Stato di diritto: ma ha due facce. Il principio di legalità vincola infatti sia l'*amministrazione pubblica*, sia il *legislatore*: da un lato impone a quest'ultimo di non limitarsi a conferire poteri in bianco, ma di dettarne la disciplina indicando in primo luogo gli interessi da tutelare e i fini da realizzare (*legalità sostanziale*); all'amministrazione, d'altra parte, impone di agire entro i poteri attribuiti dalla legge e *in conformità* alla disciplina da essa posta.

In assenza di una specifica disciplina l'atto amministrativo, lasciato al libero apprezzamento di chi lo emana, sarà sempre 'legittimo'; il controllo giurisdizionale sarà di conseguenza impossibile per la mancanza di parametri cui confrontare l'atto. In assenza di una disciplina, l'amministrazione pubblica potrebbe agire in assoluta libertà, con tutti i rischi di arbitrio che questo comporta; contro gli atti così (liberamente) emanati, al cittadino sarebbe praticamente impossibile ricorrere al giudice: in mancanza di regole poste all'attività dell'autorità amministrativa, di quali norme potrebbe egli denunciare la violazione?

L'esigenza di una previa regolamentazione dell'attività amministrativa è dunque principio essenziale dello Stato di diritto: ma ha due facce. Il principio di legalità vincola infatti sia l'*amministrazione pubblica*, sia il *legislatore*: da un lato impone a quest'ultimo di non limitarsi a conferire poteri in bianco, ma di dettarne la disciplina indicando in primo luogo gli interessi da tutelare e i fini da realizzare (*legalità sostanziale*); all'amministrazione, d'altra parte, impone di agire entro i poteri attribuiti dalla legge e *in conformità* alla disciplina da essa posta.

In assenza di una specifica disciplina l'atto amministrativo, la-

della legge. Il modello è consacrato nelle Carte costituzionali settecentesche frutto delle due grandi rivoluzioni americana e francese (su cui v. *infra*, IV, 1) che si fondano entrambe sulla tutela dei diritti inviolabili.

**4. L'attuazione del modello nell'ordinamento italiano** – Che il nostro sia uno Stato di diritto non è dubbio (è stato fra l'altro ribadito dalla Corte costituzionale); e già lo Statuto albertino a quel modello si ispirava: è stato poi realizzato?

La risposta non è del tutto affermativa: *a)* la sua realizzazione fu dapprima incompleta a causa dell'inattuazione della democrazia e della flessibilità della Costituzione (nello *stato liberale ottocentesco*); *b)* venne interrotta poi dal fascismo; *c)* deformata, infine, da una distorta applicazione del modello, dall'influenza di concezioni del passato e da una prassi applicativa non sempre corretta, giustificata, allora, con le necessità dello *Stato sociale*, e, ora, di un '*liberismo*' senza regole.

*a)* Il carattere flessibile (*infra*, V, § 3) della Costituzione del 1848 consentiva all'attività legislativa di svolgersi in piena libertà, praticamente esente da regole effettivamente vincolanti. E dunque, da un lato il legislatore poteva limitarsi a conferire poteri all'apparato amministrativo senza dettarne la disciplina, lasciando larghi margini all'esercizio arbitrario dei poteri pubblici (quindi la legalità era solo 'formale'). Dall'altro, non riuscendo la Costituzione flessibile a vincolare il legislatore, la solenne proclamazione dei diritti non valeva a garantirli.

Come i diritti non trovavano tutela effettiva nei confronti del le-

La risposta non è del tutto affermativa: *a)* la sua realizzazione fu dapprima incompleta a causa dell'inattuazione della democrazia e della flessibilità della Costituzione (nello *stato liberale ottocentesco*); *b)* venne interrotta poi dal fascismo; *c)* deformata, infine, da una distorta applicazione del modello, dall'influenza di concezioni del passato e da una prassi applicativa non sempre corretta, giustificata, allora, con le necessità dello *Stato sociale*, e, ora, di un '*liberismo*' senza regole.

*a)* Il carattere flessibile (*infra*, V, § 3) della Costituzione del 1848 consentiva all'attività legislativa di svolgersi in piena libertà, praticamente esente da regole effettivamente vincolanti. E dunque, da un lato il legislatore poteva limitarsi a conferire poteri all'apparato amministrativo senza dettarne la disciplina, lasciando larghi margini all'esercizio arbitrario dei poteri pubblici (quindi la legalità era solo 'formale'). Dall'altro, non riuscendo la Costituzione flessibile a vin-

mentale presupposto, *la preminenza della persona, dei suoi diritti e delle sua libertà sullo Stato* cui l'intera costruzione è funzionale. Inoltre la prevalenza decisa del governo, anzi del suo Capo – nel quale in definitiva si concentrava il potere – sul Parlamento e sull'intero apparato statale è l'antitesi dell'idea stessa di 'limitazione' del potere. Quanto alla 'democrazia', l'evoluzione in senso democratico del sistema statutario, appena giunta ad un livello accettabile, venne bruscamente interrotta dapprima con la legge elettorale del 1923 fortemente maggioritaria, e, alla fine, con la soppressione del diritto di voto.

c) Con la Costituzione repubblicana lo Stato di diritto, almeno sulla carta, è realizzato nella sua pienezza; a differenza dall'ordinamento statutario, il carattere rigido della Costituzione *limita finalmente lo stesso potere legislativo*, quindi la maggioranza politica che domina in Parlamento; anche nei suoi confronti i diritti sono tutelati, è tutelata l'eguaglianza. Gli atti legislativi divengono dunque, sindacabili: un'apposita Corte controlla la conformità delle leggi ai principi costituzionali, e, inoltre, risolve gli eventuali conflitti tra i poteri dello Stato come pure quelli tra Stato e Regioni (art. 134 Cost.). I diritti costituzionali diventano intoccabili dal legislatore, pena l'incostituzionalità della legge. Il principio di legalità può valere nel suo significato sostanziale, come vincolo per la legge di regolare i poteri che conferisce al fine di limitare la discrezionalità di chi esercita le funzioni amministrative e rendere così possibile il ricorso contro tutti gli atti della pubblica amministrazione (art. 113 Cost.).

Il modello è, dunque, determinate, disomogeneo, si è solo re aver un voto

c) Con la Costituzione repubblicana lo Stato di diritto, almeno sulla carta, è realizzato nella sua pienezza; a differenza dall'ordinamento statutario, il carattere rigido della Costituzione *limita finalmente lo stesso potere legislativo*, quindi la maggioranza politica che domina in Parlamento; anche nei suoi confronti i diritti sono tutelati, è tutelata l'eguaglianza. Gli atti legislativi divengono dunque, sindacabili: un'apposita Corte controlla la conformità delle leggi ai principi costituzionali, e, inoltre, risolve gli eventuali conflitti tra i poteri dello Stato come pure quelli tra Stato e Regioni (art. 134 Cost.). I diritti costituzionali diventano intoccabili dal legislatore, pena l'incostituzionalità della legge. Il principio di legalità può valere nel suo significato sostanziale, come vincolo per la legge di regolare i poteri che conferisce al fine di limitare la discrezionalità di chi esercita le funzioni amministrative e rendere così

*sociale*, in nome del quale si pretendeva di ritenere 'superati' i principi dello Stato di diritto. Si annidano qui molti equivoci: è dubbio intanto che lo Stato sociale costituisca una forma a sé stante, e non sia, piuttosto, il *necessario* modo di essere di uno Stato di diritto che (a differenza di quello ottocentesco) sia anche *democratico*. Cosa, infatti, lo caratterizza? Se la caratteristica saliente sta nell'esistenza di *diritti sociali* accanto ai diritti di libertà, e dunque nell'erogazione di *prestazioni* da parte dello Stato (o di enti pubblici) a favore dei cittadini, l'unica conclusione che se ne può trarre è che esso non sia altro che lo Stato democratico finalmente realizzato. L'eguaglianza, invero, era proclamata anche dallo Stato liberale ottocentesco, che non si curava peraltro di renderla effettiva, né di diminuire gli squilibri e le profonde diseguaglianze di fatto che rendevano impraticabile la stessa fruizione dei diritti civili e politici, come esigerebbe invece la nostra Costituzione (art. 3 comma 2). Se pensiamo ai principali diritti sociali (*infra*, VI, § 6) e alle corrispondenti prestazioni cui lo Stato è, o sarebbe, tenuto – l'istruzione, la tutela della salute, l'assistenza e la previdenza – ben si comprende come il loro contenuto corrisponda alle *pre-condizioni* stesse della democrazia, senza le quali di democrazia non si può neppure parlare. La partecipazione alla vita politica, l'esercizio del diritto di voto richiedono la possibilità e la capacità d'informarsi, l'accesso alla lettura, un minimo d'istruzione. Ma egualmente la richiedono i diritti civili: che senso ha la libertà di stampa per l'analfabeta? E, prima ancora, chi non ha il minimo per sopravvivere o per curarsi, in che misura partecipa alla vita democratica?

ta cui, l'unico vincolo della legge elettorale, invero, era proclamata anche dallo Stato liberale ottocentesco, che non si curava peraltro di renderla effettiva, né di diminuire gli squilibri e le profonde diseguaglianze di fatto che rendevano impraticabile la stessa fruizione dei diritti civili e politici, come esigerebbe invece la nostra Costituzione (art. 3 comma 2). Se pensiamo ai principali diritti sociali (*infra*, VI, § 6) e alle corrispondenti prestazioni cui lo Stato è, o sarebbe, tenuto – l'istruzione, la tutela della salute, l'assistenza e la previdenza – ben si comprende come il loro contenuto corrisponda alle *pre-condizioni* stesse della democrazia, senza le quali di democrazia non si può neppure parlare. La partecipazione alla vita politica, l'esercizio del diritto di voto richiedono la possibilità e la capacità d'informarsi, l'accesso alla lettura, un minimo d'istruzione. Ma egualmente la richiedono i diritti civili: che senso ha la libertà di stampa per l'analfabeta? E, prima ancora, chi non ha il minimo per

La supposta incompatibilità non è che un pretesto per giustificare la commistione fra *amministrazione* e *politica*, al fine di consentire ad entrambe di muoversi fuori dalle regole.

Da un lato si è offuscato il valore *sostanziale* del principio di legalità per lasciare la massima libertà all'amministrazione. Così il Parlamento ha troppo spesso abdicato alla funzione di assumere le scelte, di selezionare gli interessi da tutelare e di stabilirne le priorità, lasciando ampi poteri normativi al governo e ai suoi apparati burocratici; tollerando che il governo, col pretesto della necessità e dell'urgenza, utilizzasse quotidianamente, come strumento ordinario, i decreti-legge che la Costituzione (art. 77) ammette soltanto in casi 'straordinari' di urgenza e necessità (*infra*, VIII, § 18). In cambio, l'organo legislativo ha preteso di ingerirsi direttamente nell'amministrazione alterando la funzione stessa della legge. Si sono avute *leggi-provvedimento*, le quali, mancando dei caratteri tipici delle norme, 'generalità' e 'astrattezza', anziché porre regole applicabili nei confronti di tutti allo stesso modo, provvedono *in concreto* per uno o più casi, a favore di soggetti determinati. Il disordine, la commistione dei poteri, hanno fatto uscire il sistema, e *buona parte dei suoi protagonisti*, dalla legalità.

Non sono dunque i diritti sociali, la cui realizzazione è stata del resto assai scarsa – ed oggi addirittura viene *contrastata negli stessi programmi politici* – a mettere in crisi lo Stato di diritto, che esigerebbe anzi una loro piena realizzazione per potere essere anche democratico.

Ma cosa vuol dire 'democrazia'?

**5. La democrazia** – Il significato etimologico di democrazia, 'gollizzasse quotidianamente, come strumento ordinario, i decreti-legge che la Costituzione (art. 77) ammette soltanto in casi 'straordinari' di urgenza e necessità (*infra*, VIII, § 18). In cambio, l'organo legislativo ha preteso di ingerirsi direttamente nell'amministrazione alterando la funzione stessa della legge. Si sono avute *leggi-provvedimento*, le quali, mancando dei caratteri tipici delle norme, 'generalità' e 'astrattezza', anziché porre regole applicabili nei confronti di tutti allo stesso modo, provvedono *in concreto* per uno o più casi, a favore di soggetti determinati. Il disordine, la commistione dei poteri, hanno fatto uscire il sistema, e *buona parte dei suoi protagonisti*, dalla legalità.

Non sono dunque i diritti sociali, la cui realizzazione è stata del resto assai scarsa – ed oggi addirittura viene *contrastata negli stessi programmi politici* – a mettere in crisi lo Stato di diritto, che esigerebbe anzi una loro piena realizzazione per potere essere anche democratico.

pur coi suoi limiti; interrogativi necessari oggi più che mai, poiché l'idea di democrazia è universalmente popolare: «persino i dittatori paiono credere che un'infarinatura del linguaggio della democrazia rappresenti un ingrediente indispensabile alla loro legittimazione».

L'idea di democrazia apparve nelle città-stato dell'antica Grecia, dove, nella prima metà del V secolo avanti Cristo, principalmente in Atene, si passò da un governo di pochi, a un governo dove i cittadini decidevano *direttamente* le leggi, e le cariche pubbliche erano esercitate a turno per elezione o sorteggio. Ciò era possibile grazie alla ristrettezza del numero dei 'partecipanti': sia per la ristrettezza dell'ambito territoriale della *polis* la cui popolazione raramente eccedeva le diecimila persone, sia per la limitazione dei soggetti chiamati a decidere: le donne e gli schiavi (oltre ai minori) non avevano diritti politici.

Dalla caduta delle città greche al sorgere del moderno costituzionalismo v'è un intervallo lunghissimo (interrotto dopo circa un millennio dalla breve esperienza delle città-stato dell'Italia medievale) nella teoria e nella prassi della democrazia, che ricompare subendo una trasformazione profonda: le democrazie contemporanee hanno essenzialmente carattere *rappresentativo*. La maggior parte delle decisioni non viene assunta direttamente dal popolo, ma dai 'rappresentanti' che esso è chiamato ad eleggere ed eserciteranno in suo nome il potere. La rappresentanza ha reso possibile estendere il 'governo di popolo' ad un gran numero di persone: dalle città-stato dov'era nato, agli Stati-nazione dell'età moderna. Le moderne concezioni di una democrazia, non più diretta ma 'rappresentativa', sono influenzate piuttosto dalle teorie ed istituzioni medievali, soprattutto ristrettezza del numero dei 'partecipanti': sia per la ristrettezza dell'ambito territoriale della *polis* la cui popolazione raramente eccedeva le diecimila persone, sia per la limitazione dei soggetti chiamati a decidere: le donne e gli schiavi (oltre ai minori) non avevano diritti politici.

Dalla caduta delle città greche al sorgere del moderno costituzionalismo v'è un intervallo lunghissimo (interrotto dopo circa un millennio dalla breve esperienza delle città-stato dell'Italia medievale) nella teoria e nella prassi della democrazia, che ricompare subendo una trasformazione profonda: le democrazie contemporanee hanno essenzialmente carattere *rappresentativo*. La maggior parte delle decisioni non viene assunta direttamente dal popolo, ma dai 'rappresentanti' che esso è chiamato ad eleggere ed eserciteranno in suo nome il potere. La rappresentanza ha reso possibile estendere il 'governo di popolo' ad un gran numero di persone: dalle città-stato dov'era

veva convocare i signori feudali e, più tardi, i *rappresentanti* dei borghi e delle città.

È interessante il passato, perché si proietta sul presente: proprio in questa esigenza del 'consenso' degli interessati va individuata la radice lontana della 'riserva di legge' in materia tributaria (art. 23 della nostra Costituzione), ossia nel principio per cui nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta senza il consenso di coloro che vi sono tenuti, e, per essi, dei loro *rappresentanti* eletti in Parlamento. Il discorso non vale solo per la riserva di cui all'art. 23 della Costituzione, ma vale, in generale, per la riserva di legge come istituto di garanzia (come si dirà al VIII, § 19).

**6. Democrazia diretta e rappresentativa. Le altre forme della partecipazione** – Il popolo, dunque, 'governa' essenzialmente in due modi: direttamente, o indirettamente, attraverso l'elezione dei suoi rappresentanti, quindi mediante l'esercizio del diritto di voto. Nel primo caso, può assumere direttamente le decisioni politiche, operare esso stesso le scelte relative alla gestione dello Stato. La democrazia diretta è però legata a piccole dimensioni, diversamente, non sembra realizzabile: può darsi che in futuro, con l'avvento di nuove tecnologie, in una società telematica alcune risposte e scelte possano venire direttamente dai cittadini. Non so se a ciò – quand'anche possibile – corrisponderebbe un incremento reale della democrazia, o solo della sua *apparenza*: dipenderà dal grado di libertà della scelta, dal suo essere assunta autonomamente in base ad informazioni *adeguate* e corrette, o, viceversa, distorte e manipolate. ~~Di per sé, insomma, anche se il diritto di informazione è, per l'art. 23 della Costituzione, ma vale, in generale, per la riserva di legge come istituto di garanzia (come si dirà al VIII, § 19).~~

**6. Democrazia diretta e rappresentativa. Le altre forme della partecipazione** – Il popolo, dunque, 'governa' essenzialmente in due modi: direttamente, o indirettamente, attraverso l'elezione dei suoi rappresentanti, quindi mediante l'esercizio del diritto di voto. Nel primo caso, può assumere direttamente le decisioni politiche, operare esso stesso le scelte relative alla gestione dello Stato. La democrazia diretta è però legata a piccole dimensioni, diversamente, non sembra realizzabile: può darsi che in futuro, con l'avvento di nuove tecnologie, in una società telematica alcune risposte e scelte possano venire direttamente dai cittadini. Non so se a ciò – quand'anche possibile – corrisponderebbe un incremento reale della democrazia, o solo della sua *apparenza*: dipenderà dal grado di libertà

terrogarsi sul sistema elettorale da adottare, per non *falsare*, distorcere, o addirittura annullare la volontà del popolo. Fondamentale è, inoltre, il rapporto che s'instaura fra quest'ultimo e chi lo rappresenta che non può mai essere di delega totale e definitiva, ma deve essere tale da consentire la *continuità di influenza popolare su chi governa*. Neppure questo è problema facile, e tuttavia, anche in assenza di mandato imperativo<sup>(2)</sup>, può trovare soluzione in primo luogo nei diritti e libertà costituzionali: l'esercizio della critica politica attraverso i mezzi di espressione e diffusione del pensiero (art. 21 Cost.), la partecipazione all'attività di associazioni, gruppi e partiti per incidere, attraverso questi, sugli eletti (art. 18 e 49 Cost.), la partecipazione a riunioni, manifestazioni e cortei (art. 17 Cost.). Inoltre, la continuità d'influenza popolare sulle istituzioni può essere assicurata attraverso la rotazione frequente delle cariche, dalla brevità del mandato politico e quindi dal ripetersi delle elezioni e, eccezionalmente, quando sia palesemente necessario, nello scioglimento anticipato delle Camere.

Varie Costituzioni che assumono ormai come regola la democrazia rappresentativa, oltre al diritto elettorale, attribuiscono ai cittadini anche alcuni poteri d'intervenire e decidere senza l'intermediazione dei 'rappresentanti', mediante istituti di *democrazia diretta*.

Il principale istituto di democrazia diretta è, oggi, il *referendum*: il popolo esprime direttamente, con un *sì* o con un *no*, il suo assenso o dissenso ad una proposta. A livello nazionale, in Italia esso è previsto solo per decidere l'abrogazione di una legge ordinaria (art. 75 Cost.) e l'entrata in vigore di una legge costituzionale (art. 138 Cost.). Mediante il referendum il corpo elettorale può manifestare Cost.), la partecipazione all'attività di associazioni, gruppi e partiti per incidere, attraverso questi, sugli eletti (art. 18 e 49 Cost.), la partecipazione a riunioni, manifestazioni e cortei (art. 17 Cost.). Inoltre, la continuità d'influenza popolare può essere assicurata attraverso la rotazione frequente delle cariche, dalla brevità del mandato politico e quindi dal ripetersi delle elezioni e, eccezionalmente, quando sia palesemente necessario, nello scioglimento anticipato delle Camere.

Varie Costituzioni che assumono ormai come regola la democrazia rappresentativa, oltre al diritto elettorale, attribuiscono ai cittadini anche alcuni poteri d'intervenire e decidere senza l'intermediazione dei 'rappresentanti', mediante istituti di *democrazia diretta*.

Il principale istituto di democrazia diretta è, oggi, il *referendum*: il popolo esprime direttamente, con un *sì* o con un *no*, il suo assenso o dissenso ad una proposta. A livello nazionale, in Italia esso è pre-

con effetti giuridici immediati (la legge ordinaria viene abrogata, la revisione della Costituzione non entra in vigore). Si tratta dunque di un istituto importantissimo, che può avere effetti decisivi sull'ordinamento. Tuttavia, bisogna anche considerarne i rischi. In primo luogo, non ogni appello al popolo è, nella sostanza, espressione di democrazia. Anche qui, viene in primo piano la questione dell'*informazione* in merito alla decisione da prendere, ai suoi effetti, alle sue conseguenze, positive o negative. Anche qui la volontà popolare può essere manipolata o, addirittura, pilotata: abbiamo avuto, ad esempio, qualche referendum voluto e sostenuto da forze politiche di governo. Che senso ha, in questi casi, il ricorso al popolo? Perché non si è proceduto con gli strumenti a disposizione di chi governa, cioè mediante una legge o un decreto governativo?

In simili casi, è chiaro, si vuole *utilizzare* il corpo elettorale per qualche scopo: per forzare la mano alle altre forze della stessa coalizione governativa; o per sacrificare gli interessi di una *parte* (magari consistente) di cittadini, affidando la decisione alla *maggioranza* degli elettori, facilmente disponibile ad un 'sacrificio' che non la coinvolge. Questo è un punto importante su cui riflettere: il *referendum* dà sempre, e soltanto, una risposta *maggioritaria*. Una risposta che mal si concilia con una democrazia *pluralista* e, dunque, anche per questo va utilizzato con cautela, oltre al fatto che non è adatto ad ogni tipo di decisione. Insomma, il referendum non può essere, un modo normale di decidere, anche per non comprometterne il fondamentale valore attraverso un uso distorto o eccessivo che, alla fine, può creare disinteresse negli elettori.

In simili casi, è chiaro, si vuole *utilizzare* il corpo elettorale per qualche scopo: per forzare la mano alle altre forze della stessa coalizione governativa; o per sacrificare gli interessi di una *parte* (magari consistente) di cittadini, affidando la decisione alla *maggioranza* degli elettori, facilmente disponibile ad un 'sacrificio' che non la coinvolge. Questo è un punto importante su cui riflettere: il *referendum* dà sempre, e soltanto, una risposta *maggioritaria*. Una risposta che mal si concilia con una democrazia *pluralista* e, dunque, anche per questo va utilizzato con cautela, oltre al fatto che non è adatto ad ogni tipo di decisione. Insomma, il referendum non può essere, un modo normale di decidere, anche per non comprometterne il

In simili casi, è chiaro, si vuole *utilizzare* il corpo elettorale per qualche scopo: per forzare la mano alle altre forze della stessa coalizione governativa; o per sacrificare gli interessi di una *parte* (magari consistente) di cittadini, affidando la decisione alla *maggioranza* degli elettori, facilmente disponibile ad un 'sacrificio' che non la coinvolge. Questo è un punto importante su cui riflettere: il *referendum* dà sempre, e soltanto, una risposta *maggioritaria*. Una risposta che mal si concilia con una democrazia *pluralista* e, dunque, anche per questo va utilizzato con cautela, oltre al fatto che non è adatto ad ogni tipo di decisione. Insomma, il referendum non può essere, un modo normale di decidere, anche per non comprometterne il

È necessaria qui una precisazione: qualora il principio maggioritario sia assunto in un significato radicale, escludendo *sempre* da ogni decisione le minoranze, al limite esso finisce per fondare una democrazia *totalitaria*, cioè – come osserva Paladin<sup>(4)</sup> – «la dittatoriale egemonia della maggioranza giunta al potere». Le democrazie *liberali*, viceversa, sono *pluraliste*; in esse anche le *minoranze* contano, sia perché non sono escluse in modo definitivo dal governo (dati i meccanismi diretti ad assicurare un avvicendamento); sia perché la Costituzione pone *limiti alla maggioranza* richiedendo per alcune decisioni il concorso della minoranza (in Italia, ad esempio, per le modifiche alla Costituzione, per l'elezione del Presidente della Repubblica, per l'elezione dei giudici della Corte Costituzionale), sia sottoponendone gli atti a un controllo *super partes* (la Corte Costituzionale), sia attribuendo particolari garanzie ad alcune minoranze (ad esempio linguistiche) e garantendo, *a tutti*, diritti fondamentali intangibili.

**8. Altre forme di partecipazione** – Altri istituti di democrazia diretta, nel sistema italiano, sono la *petizione* (art. 50 Cost.) e l'*iniziativa legislativa*. Quest'ultima (art. 71, comma 2, Cost.) potrebbe avere un significato importante; tuttavia, poiché non ne deriva alcun obbligo per il Parlamento, neppure quello di discutere e votare il progetto di legge (già redatto in articoli) presentato da 50.000 elettori, almeno sino a quando non s'introducano norme dirette a rafforzare il diritto politico del tutto privo di efficacia. Questo è assai grave, perché per dire che il popolo 'governa' sarebbe necessario non solo che influisse sulle soluzioni, ossia sulle decisioni e sulle decisioni il concorso della minoranza (in Italia, ad esempio, per le modifiche alla Costituzione, per l'elezione del Presidente della Repubblica, per l'elezione dei giudici della Corte Costituzionale), sia sottoponendone gli atti a un controllo *super partes* (la Corte Costituzionale), sia attribuendo particolari garanzie ad alcune minoranze (ad esempio linguistiche) e garantendo, *a tutti*, diritti fondamentali intangibili.

**8. Altre forme di partecipazione** – Altri istituti di democrazia diretta, nel sistema italiano, sono la *petizione* (art. 50 Cost.) e l'*iniziativa legislativa*. Quest'ultima (art. 71, comma 2, Cost.) potrebbe avere un significato importante; tuttavia, poiché non ne deriva alcun obbligo per il Parlamento, neppure quello di discutere e votare il progetto di legge (già redatto in articoli) presentato da 50.000 elettori, almeno sino a quando non s'introducano norme dirette a rafforzare il diritto politico del tutto privo di efficacia. Questo è assai grave, perché per dire che il popolo 'governa' sarebbe necessario non solo che influisse sulle soluzioni, ossia sulle decisioni e sulle decisioni il concorso della minoranza (in Italia, ad esempio, per le modifiche alla Costituzione, per l'elezione del Presidente della Repubblica, per l'elezione dei giudici della Corte Costituzionale), sia sottoponendone gli atti a un controllo *super partes* (la Corte Costituzionale), sia attribuendo particolari garanzie ad alcune minoranze (ad esempio linguistiche) e garantendo, *a tutti*, diritti fondamentali intangibili.

essi esauriscano le forme della partecipazione, o se la sovranità possa esercitarsi anche in altri e diversi modi.

In verità sarebbe riduttivo pensare che in una democrazia le forme della partecipazione si risolvano nell'esercizio dei diritti politici in senso stretto. Anche attraverso l'esercizio di altri diritti – in particolare la manifestazione del pensiero, anche dell'opinione *minoritaria*, del dissenso e della critica politica – è possibile a *ciascuno* esercitare *influenza* e su coloro che andranno a votare, e su coloro che saranno eletti. Questa considerazione ci collega all'altra fondamentale domanda: chi fa parte del 'demo'?

**9. Chi fa parte del 'demo'?** – La prima domanda sulla composizione del 'demo' è assai rilevante, in primo luogo perché dalla Grecia classica ai tempi moderni alcune persone ne sono state escluse in quanto ritenute prive dei *requisiti necessari* – ad Atene, oltre ai minori e alle donne, gli schiavi; a lungo nella 'democrazia' statunitense, la maggioranza dei neri e degli indiani; gli analfabeti e i non abienti nella prima fase del Regno d'Italia – tenuto conto che il numero delle persone escluse è stato ben *superiore* a quello delle persone incluse (ad esempio gli elettori, in Italia, nel 1861 erano poco più di quattrocentomila). Questa riflessione induce allora a negare carattere democratico a ordinamenti che operino simili esclusioni, che hanno, piuttosto, carattere 'oligarchico' (come la monarchia italiana nel primo periodo) <sup>(2)</sup>.

Inoltre, per quello che ho appena ricordato – il rilievo di altre forme di partecipazione diverse dai diritti politici – porta a correggere l'idea che l'esercizio della sovranità si esaurisca con l'esercizio di questi ultimi: diritto di voto, referendum, petizione, iniziativa legislativa. La domanda: chi fa parte del 'demo'?

**9. Chi fa parte del 'demo'?** – La prima domanda sulla composizione del 'demo' è assai rilevante, in primo luogo perché dalla Grecia classica ai tempi moderni alcune persone ne sono state escluse in quanto ritenute prive dei *requisiti necessari* – ad Atene, oltre ai minori e alle donne, gli schiavi; a lungo nella 'democrazia' statunitense, la maggioranza dei neri e degli indiani; gli analfabeti e i non abienti nella prima fase del Regno d'Italia – tenuto conto che il numero delle persone escluse è stato ben *superiore* a quello delle persone incluse (ad esempio gli elettori, in Italia, nel 1861 erano poco più di quattrocentomila). Questa riflessione induce allora a negare carattere democratico a ordinamenti che operino simili esclusioni, che hanno, piuttosto, carattere 'oligarchico' (come la monarchia italiana nel primo periodo) <sup>(2)</sup>.

Inoltre, per quello che ho appena ricordato – il rilievo di altre for-

ancora di votare. Oggi riguarda anche gli immigrati i quali, pur essendo privi di cittadinanza e diritti politici possono esprimere le loro esigenze e attivarsi per ottenere provvedimenti e garanzie, sia attraverso l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), sia attraverso manifestazioni e cortei (art. 17 Cost.).

Quindi la domanda relativa a chi fa parte del *demo* può ricevere più risposte, a seconda che ci si riferisca a coloro cui è attribuita la capacità di esercitare i diritti politici (cittadini e maggiorenni) o, anche a tutti coloro i quali esercitano la loro influenza sul governo dello Stato attraverso l'esercizio delle libertà. E comporta anche una correzione della nozione di popolo che non coincide con quella di 'corpo elettorale' (*infra*, VI, § 4).

**10. Segue: La giustificazione dell'esclusione di alcuni** – La composizione del 'demo' è rilevante anche sotto altro profilo. E precisamente perché la giustificazione dell'esclusione – la mancanza dei requisiti necessari per partecipare al governo – ha come assunto implicito (e nascosto) che *solo alcuni* individui abbiano la competenza necessaria per governare. Ma in tal modo l'idea stessa di democrazia è in gioco: negando *ai più* la capacità di governare se ne mette infatti in gioco il presupposto fondamentale, l'*eguaglianza*. E si legittima, in definitiva, un sistema che riservi a quelli che hanno le capacità necessarie – togliendolo ai molti 'incapaci' – il governo dello Stato. Di qui, per arrivare a forme autoritarie uscendo del tutto dalla democrazia, il passo è breve.

Il medesimo assunto, non a caso, diviene esplicito nella teoria antidemocratica di un *governo dei custodi o dei sapienti* – *i pochi competenti* – sostenuta già da Platone (ne *La Repubblica*) e sovente lo Stato attraverso l'esercizio delle libertà. E comporta anche una correzione della nozione di popolo che non coincide con quella di 'corpo elettorale' (*infra*, VI, § 4).

**10. Segue: La giustificazione dell'esclusione di alcuni** – La composizione del 'demo' è rilevante anche sotto altro profilo. E precisamente perché la giustificazione dell'esclusione – la mancanza dei requisiti necessari per partecipare al governo – ha come assunto implicito (e nascosto) che *solo alcuni* individui abbiano la competenza necessaria per governare. Ma in tal modo l'idea stessa di democrazia è in gioco: negando *ai più* la capacità di governare se ne mette infatti in gioco il presupposto fondamentale, l'*eguaglianza*. E si legittima, in definitiva, un sistema che riservi a quelli che hanno le capacità necessarie – togliendolo ai molti 'incapaci' – il governo dello Stato. Di qui, per arrivare a forme autoritarie uscendo del tutto dalla democrazia, il passo è breve.

La pericolosità di simili posizioni va ben oltre la negazione della democrazia; di esse va messa in luce l'arbitrarietà assoluta: *chi* dice *chi* sono i pochi 'illuminati' in grado di governare? In mancanza di una elezione popolare, chi li sceglie? e con quali criteri? Il pericolo non è immaginario, ma testimoniato dalla storia: è potuto succedere, in questo nostro secolo, che la Germania, uno Stato grande e di alta civiltà, sia stato per alcuni anni governato da Hitler, un pazzo criminale. Uscire dalla democrazia e dalle sue forme, ossia privare il popolo del potere di decidere, significa anche privarlo del potere di allontanare chi lo governa in modo tirannico, oppressivo e arbitrario. Solo mediante una rivoluzione o attraverso eventi esterni, normalmente legati all'uso della violenza, sarà possibile il ritorno della libertà.

**11. Lo Stato totalitario** – Lo stato totalitario, o autoritario – è controverso se siano tipi distinti (*totalitario* è sempre definito, ad esempio, lo Stato *sovietico*) – è prodotto tipico del '900: non va assimilato agli assolutismi del passato (Fischella), con i quali ha in comune la concentrazione del potere, perché è legato alla *società di massa*, al *partito*, all'*ideologia*. Costante è la presenza di un 'capo' (Mussolini in Italia, Hitler in Germania, Franco in Spagna), essenziale la trasformazione della cultura in *propaganda*, il controllo forte dei mezzi d'informazione, essenziale pure l'esistenza del partito *unico* di Stato al fine di «controllare l'apparato statale e la società». Infatti gli strumenti tradizionali di coercizione non bastano più a dominare una società industriale<sup>(7)</sup>.

In Italia, nelle esperienze politico-culturali del fascismo, si colloca l'allontanare chi lo governa in modo tirannico, oppressivo e arbitrario. Solo mediante una rivoluzione o attraverso eventi esterni, normalmente legati all'uso della violenza, sarà possibile il ritorno della libertà.

**11. Lo Stato totalitario** – Lo stato totalitario, o autoritario – è controverso se siano tipi distinti (*totalitario* è sempre definito, ad esempio, lo Stato *sovietico*) – è prodotto tipico del '900: non va assimilato agli assolutismi del passato (Fischella), con i quali ha in comune la concentrazione del potere, perché è legato alla *società di massa*, al *partito*, all'*ideologia*. Costante è la presenza di un 'capo' (Mussolini in Italia, Hitler in Germania, Franco in Spagna), essenziale la trasformazione della cultura in *propaganda*, il controllo forte dei mezzi d'informazione, essenziale pure l'esistenza del partito *unico* di Stato al fine di «controllare l'apparato statale e la società». In-

armata che ne attua la volontà, diventano strumenti di un solo partito, che si fa interprete dell'unanime volere, del totalitarismo indistinto». Lo stesso Mussolini qualificherà il fascismo «regime autoritario e totalitario»<sup>(8)</sup>.

Un giurista del tempo sottolineava che lo Stato autoritario di Mussolini non è lo Stato assoluto dell'*ancien régime* perché è uno Stato *popolare*, *fondato sulle masse*. In che senso? Nel senso che è inteso «a interpretarne i bisogni, a formarne la coscienza civile e morale», essendo la massa popolare *incapace* «di formare... una propria volontà, meno che mai di procedere ad una scelta di uomini»<sup>(9)</sup>.

Non, dunque, nel senso della democrazia; lo Stato autoritario respinge fermamente il dogma della sovranità del popolo per sostituirvi quello della *sovranità dello Stato*, e, considerando la massa popolare «l'interprete meno adatta» degli interessi della società, ritiene necessario «affidare agli spiriti più eletti il normale governo della cosa pubblica». Alla fine, si toglie al popolo il diritto di eleggere i propri rappresentanti. Ecco quindi riapparire l'antica dottrina – naturalmente 'organicista' – del *governo dei custodi*.

Organicismo e storicismo ne sono infatti le radici dichiarate: lo Stato è considerato un'*organismo*, che ha vita propria, interessi propri che comprendono quelli «della serie indefinita delle generazioni», superiori, quindi, a quelli dei singoli individui viventi: «per il fascismo l'individuo è fatto organo o strumento dell'interesse sociale; strumento che si adopera fin che serve allo scopo e si sostituisce, quando non serve»<sup>(10)</sup>.

propria volontà, meno che mai di procedere ad una scelta di uomini»<sup>(9)</sup>.

Non, dunque, nel senso della democrazia; lo Stato autoritario respinge fermamente il dogma della sovranità del popolo per sostituirvi quello della *sovranità dello Stato*, e, considerando la massa popolare «l'interprete meno adatta» degli interessi della società, ritiene necessario «affidare agli spiriti più eletti il normale governo della cosa pubblica». Alla fine, si toglie al popolo il diritto di eleggere i propri rappresentanti. Ecco quindi riapparire l'antica dottrina – naturalmente 'organicista' – del *governo dei custodi*.

Organicismo e storicismo ne sono infatti le radici dichiarate: lo Stato è considerato un'*organismo*, che ha vita propria, interessi propri che comprendono quelli «della serie indefinita delle generazioni», superiori, quindi, a quelli dei singoli individui viventi: «per il fascismo l'individuo è fatto organo o strumento dell'interesse sociale:

L'antitesi con *liberalismo, democrazia e socialismo* è radicale e dichiarata: «Alla formula delle dottrine liberali, democratiche e socialiste: la società per l'individuo, il fascismo sostituisce l'altra: *l'individuo per la società*»<sup>(11)</sup>. E Mussolini dichiara: «noi rappresentiamo l'antitesi netta, categorica definitiva... degli immortali principi dell'89»<sup>(12)</sup>. L'antitesi con la Rivoluzione francese e le sue conquiste, con i principi della «Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino» (1789) così programmaticamente dichiarata, è il rifiuto totale dello Stato di diritto democratico. Tutti i poteri finiscono per concentrarsi nel governo, anzi nel suo Capo, al potere giudiziario è tolta l'indipendenza; diritti civili e libertà sono soppressi, rotto il principio d'eguaglianza, eliminato il diritto di voto (v. *infra*, V, § 4-6). Al popolo, considerato sempre come massa, non resta che «acclamare», manifestare il proprio consenso al regime il quale, per manipolare le masse, usa la propaganda sfruttando abilmente e capillarmente ogni mezzo di comunicazione, ogni canale di trasmissione delle idee (dalla scuola allo spettacolo), ricorrendo inoltre all'abile impiego di simboli. Il fascino del Capo, l'appello al 'sentimento', all'emotività irrazionale, tutto serve per trascinare, appunto, *le masse*: in questo senso è corretto dire che lo Stato totalitario non ne prescinde. Esso infatti intende coinvolgerle per conservare e consolidare il potere.

Questo deve far riflettere sull'oggi, sulle nuove forme in cui possono configurarsi, anche grazie alle nuove tecnologie della comunicazione, rischi gravi per la democrazia (magari attraverso fasi di transizione affidate a forme di *democrazia plebiscitaria*).

totali dello Stato di diritto democratico. Tutti i poteri finiscono per concentrarsi nel governo, anzi nel suo Capo, al potere giudiziario è tolta l'indipendenza; diritti civili e libertà sono soppressi, rotto il principio d'eguaglianza, eliminato il diritto di voto (v. *infra*, V, § 4-6). Al popolo, considerato sempre come massa, non resta che «acclamare», manifestare il proprio consenso al regime il quale, per manipolare le masse, usa la propaganda sfruttando abilmente e capillarmente ogni mezzo di comunicazione, ogni canale di trasmissione delle idee (dalla scuola allo spettacolo), ricorrendo inoltre all'abile impiego di simboli. Il fascino del Capo, l'appello al 'sentimento', all'emotività irrazionale, tutto serve per trascinare, appunto, *le masse*: in questo senso è corretto dire che lo Stato totalitario non ne prescinde. Esso infatti intende coinvolgerle per conservare e consolidare il potere.

Questo deve far riflettere sull'oggi, sulle nuove forme in cui possono configurarsi, anche grazie alle nuove tecnologie della comuni-

**12. Stato accentrato, Stato regionale, Stato federale** – Nello Stato *accentrato* v'è unità di governo e di potere al centro del sistema. L'esercizio di funzioni pubbliche da parte di organi collocati in diverse parti del territorio non intacca in alcun modo questa unità poiché gli organi periferici non hanno autonomia, non esercitano competenze proprie, ma solo funzioni spettanti alle autorità centrali dalle quali *dipendono*.

In uno Stato decentrato, viceversa, alcune funzioni pubbliche sono attribuite ad enti territoriali dotati di competenze proprie che essi esercitano in modo *autonomo*. Quando l'autonomia degli enti territoriali va oltre la funzione amministrativa e si estende allo stesso esercizio della legislazione, si parla di *Stato regionale*.

Fino al secondo dopoguerra il modello cui si ispirava il nostro ordinamento è quello dello Stato accentrato, benché l'importanza del decentramento per la *democraticità* di un sistema sia stata spesso sottolineata. E non solo per considerazioni relative alla maggior partecipazione dei cittadini, alla miglior conoscenza delle questioni per la vicinanza fra interessi e sede della decisione, ma in primo luogo per l'importanza politica del pluralismo che esso comporta. In un sistema di potere ripartito su più centri rappresentativi delle rispettive comunità, il sorgere di un potere autoritario è più difficile perché deve riuscire ad affermarsi in (o a impadronirsi di) tutti i centri territorialmente dislocati e non solo dell'unica sede del potere.

All'accentramento rigido del precedente sistema autoritario, la costituzione della Repubblica italiana sostituisce un sistema di larghe competenze che essi esercitano in modo *autonomo*. Quando l'autonomia degli enti territoriali va oltre la funzione amministrativa e si estende allo stesso esercizio della legislazione, si parla di *Stato regionale*.

Fino al secondo dopoguerra il modello cui si ispirava il nostro ordinamento è quello dello Stato accentrato, benché l'importanza del decentramento per la *democraticità* di un sistema sia stata spesso sottolineata. E non solo per considerazioni relative alla maggior partecipazione dei cittadini, alla miglior conoscenza delle questioni per la vicinanza fra interessi e sede della decisione, ma in primo luogo per l'importanza politica del pluralismo che esso comporta. In un sistema di potere ripartito su più centri rappresentativi delle rispettive comunità, il sorgere di un potere autoritario è più difficile perché deve riuscire ad affermarsi in (o a impadronirsi di) tutti i centri territorialmente dislocati e non solo