

# Capitolo 1

## Lo Stato

### 1. PREMESSA: LO STATO

Lo **Stato** può definirsi come «**la comunità di individui stabilmente insediata su un territorio e retta da autonome regole costituenti un ordinamento giuridico**»; si parla, in tal senso, di **Stato-comunità** (o «*istituzione*» o *Stato-ordinamento*). Deve precisarsi, tuttavia, che la nozione di Stato comprende altri significati tra cui quelli di:

- **Stato-amministrazione**, inteso come **Pubblica Amministrazione** o *persona giuridica pubblica*, costituita dal complesso degli *organi amministrativi* che operano per il perseguimento *concreto* di fini *pubblici predeterminati*, agendo non *super partes*, ma *inter partes*, sullo stesso livello degli altri soggetti dell'ordinamento anche se con un relativo *potere di supremazia* su questi, e, in ogni caso, nel rispetto della *legge*;
- **Stato-apparato** o **Stato-governo**, espressione che indica il complesso degli *organi* che esercitano le funzioni statali (costituente, politica, legislativa, amministrativa, giurisdizionale).

### 2. ELEMENTI COSTITUTIVI DELLO STATO: SOVRANITÀ, POPOLO E TERRITORIO

Lo Stato si compone di tre elementi costitutivi essenziali, tra di loro strettamente correlati: un *elemento personale* (popolo), un *elemento spaziale* (territorio) e un *elemento organizzativo* (sovranià).

#### A) La sovranità

La sovranità consiste nel **potere supremo** dello Stato in un determinato territorio rispetto a tutti gli altri poteri all'interno dell'ordinamento (*sovranità interna*) e nell'**indipendenza** dello Stato rispetto a qualsiasi altro Stato (*sovranità esterna*).

Così inteso il concetto di sovranità presenta due aspetti fondamentali:

- *la sovranità esterna*, che riguarda i rapporti dello Stato con gli *altri* Stati e si concreta nella posizione di *indipendenza* dello Stato da qualsiasi autorità statale straniera;
- *la sovranità interna*, che riguarda i rapporti dello Stato con gli *individui* che risiedono sul suo territorio e si oggettiva nella posizione di supremazia del primo nei confronti dei secondi.

La sovranità presenta i seguenti caratteri:

- è *originaria*: nasce con l'ordinamento dello Stato e solo con esso viene meno;
- è *esclusiva*: spetta, cioè, solo allo Stato;
- è *incondizionata*: non può cioè essere limitata da enti esterni allo Stato senza il consenso di quest'ultimo.

Il nostro Stato accoglie la teoria della «*sovranità popolare*», vale a dire che lascia che sia il popolo ad operare le scelte determinanti per l'azione statale. La Costituzione detta disposizioni in materia agli artt. 1 (la sovranità appartiene al popolo), 7 (si afferma la sovranità dello Stato nei confronti della Chiesa Cattolica), 11 (consenso alle limitazioni di sovranità derivanti dall'ordinamento internazionale).

## B) Il popolo e la cittadinanza

Il termine popolo sta ad indicare la **comunità di individui ai quali l'ordinamento giuridico statale attribuisce lo status di cittadino** (MARTINES). La **cittadinanza**, conseguentemente, è la condizione dei soggetti cui l'ordinamento giuridico statale attribuisce lo *status* di *cittadino*, cioè la titolarità di un insieme di situazioni giuridiche attive e passive nei confronti dello Stato. Il riconoscimento della **cittadinanza** ha segnato il passaggio da un mero stato di soggezione al potere pubblico (**sudditanza**) a uno stato di libertà che ha comportato anche il diritto di partecipare alla vita politica del proprio paese. Il cittadino italiano, ad esempio, è tenuto ad adempiere ad alcuni doveri come quello di essere fedele alla Repubblica (art. 54 Cost.) o di concorrere alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), ma allo stesso tempo gode del diritto al voto (art. 48 Cost.) e all'eleggibilità (art. 51 Cost.).

## C) Acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza italiana

La L. 5 febbraio 1992, n. 91 ha introdotto una nuova disciplina in materia di cittadinanza, che ha definitivamente sostituito la vecchia L. 13 giugno 1912, n. 555.

Per effetto della L. 91/1992 la cittadinanza si **acquista**:

- **per nascita**. È cittadino: a) chi nasce da padre o madre italiani (*ius sanguinis*); b) chi è nato nel territorio della Repubblica, se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi o il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato cui appartengono (*ius soli*); c) il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza (art. 1);
- **per estensione**. Acquistano la cittadinanza: a) *il figlio riconosciuto o dichiarato* giudizialmente che sia minore d'età. Se maggiorenne, può dichiarare, entro un anno dal riconoscimento o dalla dichiarazione, di eleggere la cittadinanza determinata dalla filiazione. Acquistano la cittadinanza anche i figli per i quali la paternità o maternità non può essere dichiarata, purché sia stato riconosciuto giudizialmente il loro diritto al mantenimento o agli alimenti (art. 2); b) *il minore straniero adottato* (art. 3); c) il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, *risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica*, oppure *dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero*, qualora non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. I termini sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi (art. 5 così come sostituito dall'**art. 1 comma 11 della L. 15 luglio 2009, n. 94**). Ai fini dell'elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza, all'istanza o dichiarazione dell'interessato deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge. Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 200 euro (art. 9 bis inserito dall'**art. 1 comma 12 della L. 94/2009**).

- **per beneficio di legge.** Acquistano la cittadinanza: a) lo straniero o apolide (del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta fino al secondo grado sono stati cittadini per nascita) che abbia prestato *servizio militare* per lo Stato italiano e dichiararsi preventivamente di volerne acquistare la cittadinanza; o che assuma *pubblico impiego* alle dipendenze dello Stato e dichiararsi di volerne acquistare la cittadinanza; o, infine, che *risieda legalmente* da due anni in Italia e dichiararsi entro un anno dalla maggiore età, di volerne acquistare la cittadinanza; b) lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto ininterrottamente fino alla maggiore età, purché dichiararsi di voler acquistare la cittadinanza entro un anno da tale data (art. 4); c) i soggetti, già cittadini italiani, residenti nei territori di Istria, Fiume e Dalmazia prima che tali territori fossero ceduti alla Repubblica jugoslava, nonché i figli e i discendenti diretti di tali soggetti aventi lingua e cultura italiana (art. 17bis introdotto dalla L. 124/2006);
- **per naturalizzazione.** La cittadinanza italiana può essere concessa con *decreto* del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'Interno, a stranieri, apolidi e cittadini della Comunità europea che si trovino in una delle condizioni previste dall'art. 9 o più in generale tutte le volte in cui lo straniero abbia reso eminenti servizi all'Italia o ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

La cittadinanza italiana si **perde**:

- per *assunzione di impiego pubblico o carica pubblica* presso uno Stato estero o un ente internazionale cui non partecipi l'Italia o per *prestazione di servizio militare* per uno Stato estero, sempreché non si ottemperi all'intimazione che il Governo italiano rivolge di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare (art. 12);
- quando si accetti o non si abbandoni un impiego o una carica pubblica, si presti servizio militare senza esservi obbligato o si acquisti volontariamente la cittadinanza di uno Stato estero che si trovi in stato di guerra con l'Italia (art. 12);
- per *rinuncia*, qualora il cittadino italiano risieda o stabilisca la residenza all'estero (art. 11) oppure, essendo figlio di persona che ha acquistato o riacquistato la cittadinanza, abbia raggiunto la maggiore età e sia in possesso di altra cittadinanza (art. 14).

La cittadinanza italiana si può **riacquistare**:

- per *prestazione del servizio militare o assunzione di un impiego pubblico* alle dipendenze dello Stato italiano (anche all'estero) e previa dichiarazione di volerla riacquistare;
- per *rinuncia da parte di un ex cittadino all'impiego o servizio militare presso uno Stato estero* con trasferimento, per almeno due anni, della propria residenza in Italia;
- per *dichiarazione di riacquisto* con stabilimento, entro un anno, della residenza nella Repubblica, ovvero dopo un anno dalla data in cui l'ex cittadino ha stabilito la propria residenza nel territorio italiano, salvo espressa rinuncia.

Inoltre, il diritto alla cittadinanza italiana è riconosciuto ai soggetti che siano stati cittadini italiani (e ai loro figli e discendenti in linea retta di lingua e cultura italiana), già residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano successivamente ceduti alla Repubblica Jugoslava in forza del Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947 ovvero in forza del Trattato di Osimo del 10 novembre 1975 (art. 17bis inserito dalla L. 8 marzo 2006, n. 124).

Dal 1° novembre 1993 (data dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht) a tutti i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea è riconosciuta, oltre alla propria cittadinanza nazionale, anche quella europea. Secondo quanto stabilito dall'art. 17 del Trattato istitutivo CE (come successivamente modificato) «**è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.**

La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Sono cittadini europei anche coloro che hanno una doppia cittadinanza, di cui una di uno Stato membro e l'altra di uno Stato terzo.

## D) Il territorio

Il territorio è la sede su cui è stabilmente organizzata la comunità statale e sulla quale si estende la sovranità dello Stato.

Esso comprende:

- la **terraferma**, delimitata da confini naturali o artificiali;
- il **mare territoriale**, la cui estensione raggiunge, normalmente, le 12 miglia dalla costa (art. 2 del Codice della navigazione);
- la **piattaforma continentale**, vale a dire i fondi marini ed il loro sottosuolo al di là del mare territoriale, che si estende fino al limite esterno del margine continentale o fino a 200 miglia marine dalle linee-base a partire dalle quali è misurata l'ampiezza del mare territoriale (art. 76 della Convenzione di Montego Bay del 1982);
- lo **spazio aereo** sovrastante la terraferma ed il mare territoriale (con l'esclusione dello spazio extratmosferico) ed il **sottosuolo**, nei limiti della loro effettiva utilizzabilità;
- il **territorio fluttuante**, ossia le navi e gli aerei mercantili in viaggio in alto mare e sul cielo sovrastante, nonché le navi e gli aerei militari ovunque si trovino.

Le convenzioni internazionali disciplinano inoltre due situazioni particolari riguardo al territorio statale:

- l'*extraterritorialità* (le sedi diplomatiche straniere sono sottratte al potere di imperio statale);
- l'*ultraterritorialità* (la potestà statale è esercitata su edifici siti fuori dal proprio territorio: ad esempio, le sedi diplomatiche italiane all'estero).

### 3. FUNZIONI DELLO STATO

Ogni organizzazione, per definizione, è diretta al raggiungimento di particolari fini, ha cioè una o più funzioni.

Le *funzioni* di ogni Stato possono così sintetizzarsi:

- **funzione costituente**. Rappresenta la funzione primaria mediante la quale lo Stato organizza se stesso. È attraverso la Costituzione, infatti, che lo Stato predispone i principi e le regole generali del suo funzionamento (SANDULLI, BARILE);
- **funzione legislativa**. Consiste nell'emanazione delle norme necessarie al mantenimento della compagine statale e al suo sviluppo, cioè, nella creazione delle norme generali che regolano in maniera *astratta* la vita di tutta la collettività;
- **funzione giurisdizionale**. Consiste nell'attuazione e nel mantenimento dell'ordinamento giuridico attraverso l'applicazione *giudiziar*a delle norme (sostanziali e processuali) ai singoli rapporti tra cittadini e tra gli stessi e lo Stato;
- **funzione amministrativa**. Consiste nella realizzazione concreta dei fini istituzionali stabiliti dall'ordinamento da parte della struttura esecutiva (governativa), della sua organizzazione periferica e dei soggetti autonomi (enti pubblici) che perseguono gli stessi fini dello Stato;
- **funzione politica**. Consiste nella determinazione delle scelte contingenti relative allo sviluppo della comunità statale.

### 4. FORME DI STATO

#### A) Nozione

L'espressione «**forma di Stato**» indica il rapporto che intercorre tra chi detiene il potere e coloro che ne sono assoggettati, e quindi il rapporto che si realizza fra autorità e libertà (MORTATI).

Nel corso dei secoli si è assistito ad una graduale evoluzione dalle forme di Stato con il passaggio dallo Stato assoluto a quello liberale per giungere infine, dopo le esperienze particolari dello Stato totalitario e dello Stato socialista che hanno caratterizzato gran parte del XX secolo, allo Stato democratico e sociale.

### B) Lo Stato per ceti e lo Stato assoluto

Il monarca e i signori feudali esercitavano sui propri territori poteri assoluti, necessari per garantire l'ordine interno e assicurare una comune difesa dai nemici esterni. Tali compiti, tuttavia, col tempo acquistarono dimensioni sempre maggiori.

In questa fase iniziale della formazione dello Stato moderno (che ha raggiunto la sua massima espressione nelle monarchie europee dal '500 al '700), il monarca tende ad esautorare e subordinare gli altri signori feudali, dotandosi a questo scopo di una propria e fedele struttura burocratica e militare. Dall'altra parte, le corporazioni feudali e i nuovi gruppi sociali riuniti in *ceti* si pongono nei confronti del monarca come *potere autonomo*, in grado di collaborare con il principe al suo sistema di dominio (**Ständestaat** o **Stato per ceti**).

Tra il XVII e il XVIII secolo l'assolutismo assunse, invece, quella forma razionalizzata che si suole designare con l'espressione *Stato di polizia*, intendendosi per tale quello Stato che si preoccupa della felicità e del benessere dei suoi sudditi (dal greco *politeia*).

### C) Lo Stato liberale e lo Stato di diritto

La trasformazione dell'economia da sistema prevalentemente agricolo a sistema industrializzato segna il periodo che va dalla fine del XVIII alla metà del XIX secolo e favorisce l'ascesa politica della borghesia imprenditoriale, le cui richieste di partecipare alla gestione del potere si fanno sempre più pressanti.

Elementi caratterizzanti dello **Stato liberale** sono:

- la *natura rappresentativa dei sistemi costituzionali*, per cui la legittimazione del potere politico è ravvisata nella volontà dei consociati che eleggono i componenti delle assemblee rappresentative;
- l'*introduzione di nuove regole di gestione del potere* secondo il modello della tripartizione delle funzioni statali (legislativa, esecutiva, giurisdizionale);
- la *soggezione dei pubblici poteri alla legge* (**Stato di diritto**). Il cittadino inizia ad essere *tutelato*, come individuo, contro lo strapotere del Re e dell'apparato amministrativo.

### D) Lo Stato sociale

Caratteristica precipua dello Stato sociale è l'azione politica finalizzata alla rimozione delle disuguaglianze di fatto esistenti nella società, al fine di realizzare i presupposti per conseguire l'*eguaglianza sostanziale* fra tutti i cittadini e la concreta partecipazione dei consociati alla vita pubblica e alla gestione del potere.

Tale tipo di Stato si distingue per i seguenti caratteri:

- *tutela della libera, sicura e dignitosa esistenza di tutti i cittadini*;
- *impegno dei pubblici poteri per redistribuire il reddito nazionale* a favore delle categorie più bisognose, al fine di garantire a tutti *standard* minimi di sicurezza sociale;
- *intervento statale nel sistema economico* e svolgimento di attività di *istruzione, assistenza, previdenza*, a favore di tutti i cittadini.

Dal punto di vista istituzionale lo Stato sociale si presenta come un'integrazione dello Stato di diritto, nel rispetto della tradizionale ripartizione dei poteri, dell'assolutezza dei **diritti di libertà**, del valore primario della legge.

### E) Lo Stato totalitario

Le esperienze più significative di questa forma di Stato si realizzarono nell'Italia fascista e nella Germania nazionalsocialista. Presupposti comuni furono:

- l'esaltazione della *collettività nazionale* e la conseguente svalutazione dell'individuo, ridotto a mero strumento della prima;
- la fiducia illimitata nella capacità del *Capo* (Duce o *Führer*) di interpretare la reale volontà della Nazione;
- il ruolo centrale del *partito unico di massa* nell'inquadramento, nella mobilitazione e nell'indottrinamento delle masse, cui era richiesta la totale e incondizionata adesione agli indirizzi del regime;
- la *concentrazione dei poteri* nella figura del Capo;
- la *soppressione delle libertà fondamentali* e degli istituti dello Stato liberale (elezioni, separazione dei poteri, **principio di legalità**, rispetto delle autonomie locali e sindacali).

### F) Lo Stato socialista

Nel 1917, in Russia, per la prima volta, sulla base della dottrina marxista-leninista, veniva instaurata una **dittatura del proletariato**, che nel 1936 (alla luce della reinterpretazione stalinista) lasciava il posto allo **Stato socialista degli operai e dei contadini**. Caratteri di tale forma di Stato sono: l'abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione, l'instaurazione di un sistema economico collettivo e pianificato, la tendenziale identificazione fra apparato dello Stato e strutture del partito comunista. La forma di Stato socialista si diffuse successivamente in Europa orientale, in alcuni Paesi afro-asiatici e a Cuba. È entrata in crisi sul finire degli anni Ottanta a causa della rigidità del sistema economico, che ha impedito ai Paesi socialisti di reggere la concorrenza politica, economica e militare dei Paesi capitalisti ed oggi è una forma quasi del tutto scomparsa, seppur con significative eccezioni (si pensi alla Cina).

### G) Stato unitario, Stato regionale, Stato federale

Finora nell'analizzare le forme di Stato si è considerato soprattutto il rapporto fra governati e governanti: adesso sarà analizzata la dislocazione del potere sul territorio dello Stato.

Si definisce tradizionalmente **Stato unitario** quello Stato in cui sussiste un *unico livello di governo*.

**Stato federale**, invece, è lo Stato in cui al governo centrale si contrappongono diversi *governi locali*.

Storicamente, lo Stato federale può rappresentare l'esito di due distinti ed alternativi processi: alcuni di essi (gli Stati Uniti e la Germania, ad esempio), infatti, sono sorti a seguito della progressiva unione e integrazione di Stati sovrani, passando per esperienze di tipo confederale (la **Confederazione** è un'unione di Stati regolata dal diritto internazionale e dagli accordi di cooperazione intervenuti fra gli stessi, senza creazione di nuovo Stato); molti altri (Canada ed Austria ad esempio) sono invece il risultato di un robusto decentramento intervenuto in Stati unitari.

Per **Stato regionale** si intende, infine, quello Stato che, pur mantenendo ferma l'unità e l'indivisibilità dello Stato, riconosce la più ampia autonomia alle Regioni, riservando loro ampie materie di competenza, anche legislativa.

## 5. FORME DI GOVERNO

### A) La forma di governo e il principio della separazione dei poteri

Il concetto di "**forma di governo**" rimanda alla **modalità di articolazione delle funzioni politiche tra i diversi organi dello Stato** e, in particolare, i rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo, i differenti sistemi di elezione e i criteri di legittimità e rappresentanza che assumono in ambito democratico (MEZZETTI).

Non si può capire veramente il concetto di forma di governo senza accennare brevemente al **principio della separazione dei poteri**. In virtù di tale principio ciascun organo deve esercitare una sola funzione statale, senza interferenze reciproche. In pratica:

- alla *funzione legislativa* (esercitata dal Parlamento) spetta il compito di creare la norma giuridica, vale a dire quella regola generale ed astratta che si rivolge a tutti i componenti una determinata collettività;
- alla *funzione esecutiva* (esercitata dal Governo) spetta il compito di dare concreta attuazione alla norma emanata;
- alla *funzione giudiziaria* (esercitata dalla magistratura) spetta il compito di interpretare e applicare la norma, utilizzandola per risolvere le controversie che insorgono.

Scopo ultimo di tale separazione è quello di garantire che all'occorrenza un potere possa arrestare l'altro, evitando che uno di essi possa prevaricare e degenerare nell'assolutismo o in atteggiamenti tirannici; in pratica esso costituisce la migliore garanzia affinché sia assicurata la libertà politica dei cittadini.

La teoria della separazione dei poteri era sconosciuta agli ordinamenti antichi e medievali, né aveva alcuna ragione di esistere nello Stato assoluto; come si è avuto modo di sottolineare, tutto il potere era concentrato nella figura del sovrano, che non conosceva alcuna limitazione nello svolgimento della sua attività.

La teoria della separazione dei poteri, intesa come criterio per la organizzazione interna dello Stato, fu compiutamente elaborata da Montesquieu nel suo *De l'Esprit des Lois* (1748).

Quasi tutti gli Stati contemporanei hanno accolto il principio della separazione dei poteri, anche se in concreto le soluzioni adottate sono diverse, soprattutto con riferimento ai rapporti tra chi esercita la funzione legislativa (il Parlamento) e chi esercita la funzione esecutiva (il Governo). In alcuni Paesi la separazione è netta, mentre in altri esiste un rapporto di fiducia tra il Parlamento ed il Governo; in alcuni Stati al vertice dell'esecutivo è posto un Presidente, mentre in altri la figura del Capo dello Stato è puramente simbolica e il Governo è controllato dal Primo ministro. Questi elementi di differenziazione hanno portato ad individuare nella realtà contemporanea **diverse forme di governo**: *parlamentare, presidenziale, semi-presidenziale e direttoriale*.

## B) La forma di governo parlamentare

Si tratta della forma di governo adottata dalla maggioranza degli Stati contemporanei ed è caratterizzata dal fatto che il Governo formula un *indirizzo politico* che si impegna a seguire e di cui è responsabile solo dinanzi al Parlamento il quale, a sua volta, può in ogni momento revocarlo, togliendogli la c.d. *fiducia*. La carica di Capo dello Stato può essere assunta da un monarca o da un Presidente eletto, ma in genere gode di limitati poteri e non partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico.

La principale caratteristica della forma di governo parlamentare è, quindi, costituita dalla **commistione tra la funzione legislativa e quella esecutiva**; tra i due organi si instaurano complessi rapporti caratterizzati da una serie di pesi e contrappesi (il cd. *balance of powers*) per cui il Governo, titolare della funzione esecutiva, è sottoposto al controllo del Parlamento, unico organo eletto direttamente dal corpo elettorale.

### C) La forma di governo presidenziale

Con il termine presidenzialismo si indica una forma di governo in cui il principio della separazione dei poteri è applicato in maniera rigida, ed in particolare viene accentuata la distinzione tra legislativo ed esecutivo.

Le caratteristiche principali della forma di governo presidenziale sono tre: l'esistenza di un Capo dello Stato (Presidente) eletto direttamente dal popolo, l'assunzione da parte del **Presidente della Repubblica del doppio ruolo di Capo dello Stato e di Capo del Governo** e l'impossibilità per il Parlamento di approvare una mozione di sfiducia che imponga le dimissioni dell'esecutivo.

### D) La forma di governo semi-presidenziale

Costituisce una soluzione intermedia tra la forma di governo presidenziale e quella parlamentare. La sua caratteristica principale, infatti, è data dal doppio rapporto di fiducia che lega il Governo; da un lato quest'organo è nominato dal Presidente della Repubblica, ma dall'altro deve comunque godere della fiducia del Parlamento. La carica di Capo dello Stato è assunta da un Presidente eletto direttamente dal popolo, al quale sono attribuiti rilevanti poteri nella determinazione dell'indirizzo politico.

Il sistema semi-presidenziale è stato adottato in Francia con la Costituzione del 1958 ed è così denominato perché assume contemporaneamente delle caratteristiche proprie del parlamentarismo e del presidenzialismo.

### E) La forma di governo direttoriale

È caratterizzata dal fatto che il Governo (che, in questo caso, assume la denominazione di *direttorio*) viene nominato dal Parlamento ad inizio legislatura, ma non può essere successivamente revocato attraverso un voto di sfiducia, con la garanzia quindi di poter operare in completa autonomia fino alle successive elezioni. Lo stesso direttorio elegge, al suo interno, il Capo dello Stato.

Si tratta di una forma di governo attualmente prevista solo nell'ordinamento svizzero.

## Capitolo 2

# Lo Stato e la Comunità internazionale

### 1. IL DIRITTO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Come si è avuto modo di sottolineare, una delle caratteristiche che contraddistinguono lo Stato è la sovranità, intesa come indipendenza da altri soggetti, sia di diritto interno che di diritto internazionale. Tale caratteristica è, ovviamente, comune a tutti gli Stati, per cui si pone il problema di stabilire quali siano le regole che disciplinano i rapporti tra enti tutti egualmente sovrani; il diritto internazionale è, per l'appunto, **il complesso delle norme e dei principi che regolano i rapporti intercorrenti tra i soggetti della Comunità internazionale.**

La Comunità internazionale è sorta dalla coesistenza (pacifica o non) di più entità *sovrane e indipendenti* (ossia «*superiorem non recognoscentes*»), che spontaneamente, nell'arco di svariati secoli, si sono date numerose regole di «convivenza». Non a caso l'origine di tale Comunità viene comunemente fatta risalire alla stipula della pace di Westfalia (1648), che, ponendo fine alla sanguinosa guerra dei trent'anni, sanciva la definitiva disgregazione dell'assetto politico medievale, caratterizzato dalla supremazia del Papato e dell'Impero, e portava all'affermazione degli Stati nazionali, tra loro posti su un piano di assoluta parità. L'ordinamento internazionale, pertanto, può dirsi il frutto di un *equilibrio* faticosamente raggiunto attraverso un lungo processo spontaneo di elaborazione di nuove norme, distinte da quelle degli ordinamenti interni nazionali e conseguenti alla crescente interdipendenza economica, commerciale e politica di più entità statali politicamente «indipendenti».

### 2. I SOGGETTI DELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

#### A) Gli Stati

Per comprendere meglio le peculiarità che caratterizzano l'ordinamento internazionale va esaminato il concetto di **soggettività** rilevante per questo ordinamento.

Innanzitutto occorre precisare che, nell'ordinamento internazionale, per acquisire la qualità di soggetti non basta essere destinatari di diritti e di obblighi (cioè avere la *capacità giuridica*), ma bisogna anche dimostrare la *capacità d'agire*, cioè l'attitudine a creare, modificare o estinguere norme internazionali. Questa precisazione implica che **sono soggetti dell'ordinamento internazionale solo le entità giuridiche capaci di operare sul piano internazionale autonomamente, in primo luogo gli Stati.**

Da questa ulteriore precisazione si evincono i **requisiti necessari all'acquisizione della soggettività internazionale**, anche detti elementi costitutivi, che sono sostanzialmente due:

- l'**effettività**, intesa come la capacità di uno Stato di esercitare, attraverso i propri organi, la cd. «potestà di imperio» su una collettività di individui (popolo) stanziata in un determinato territorio. In altri termini, l'effettività può anche essere definita come la *sovranità interna*;
- l'**indipendenza**, intesa come originarietà dell'ordinamento giuridico espresso dall'ente. In tal senso, l'indipendenza può anche essere definita come la *sovranità esterna*.

Pertanto, ogni organizzazione statale che eserciti effettivamente la propria sovranità su di una comunità territoriale, in modo assolutamente indipendente da altre entità statali, è soggetto dell'ordinamento internazionale *ipso facto*, senza la necessità di ulteriori elementi comprovanti tale soggettività.

È soltanto alla luce di questi due criteri che si può stabilire se esistano altre entità, diverse da quelle statali, in grado di creare, modificare o estinguere norme dell'ordinamento internazionale, se esistano, cioè, altri soggetti di diritto internazionale.

## B) Le organizzazioni internazionali

Altri soggetti dell'ordinamento internazionale, diversi dagli Stati, sono le **organizzazioni internazionali**, giacché presentano — *pur con le dovute differenze rispetto agli Stati* — i requisiti dell'effettività e dell'indipendenza: effettività che si traduce nella legittimazione ad emanare atti vincolanti per i Paesi membri e quindi espressione di «poteri sovrani» propri dell'organizzazione stessa; e indipendenza, o sovranità esterna, che si manifesta nella possibilità di creare, modificare ed estinguere norme dell'ordinamento internazionale (ad esempio mediante la conclusione di accordi con altri soggetti internazionali) autonomamente, cioè non attraverso i propri membri, bensì attraverso i propri organi.

## C) Gli individui

La crescente importanza che, a partire del secondo dopoguerra, ha assunto la dignità dell'uomo negli ordinamenti giuridici nazionali e sovra-nazionali, ha prodotto un cambiamento considerevole per quanto riguarda il rapporto fra Stato e individuo, fra i compiti e i limiti che toccano il primo, i doveri e le possibilità riconosciute al secondo. Se, infatti, prima della seconda guerra mondiale erano gli Stati che si riservavano la tutela delle prerogative e dei diritti degli individui e costituivano gli unici soggetti della Comunità internazionale, oggi, si fa strada l'idea dell'*individuo quale soggetto di diritto internazionale*, cioè capace di iniziativa per il riconoscimento e la tutela dei propri diritti anche in ambito sovra-nazionale (FOCARELLI).

In passato, infatti, gli **individui**, pur essendo destinatari di norme internazionali (in particolare quelle volte alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, o quelle intese a condannare i

cosiddetti crimini contro l'umanità), non erano considerati assolutamente capaci di intervenire nell'ordinamento internazionale, le cui norme sono tutte dettate dagli Stati (ivi comprese quelle riguardanti gli individui), e poi erano dagli stessi rese esecutive all'interno dei rispettivi ordinamenti nazionali, divenendo così giuridicamente rilevanti anche per gli individui.

Tale teoria può essere meglio compresa se inquadrata nell'alveo della più ampia **dottrina solidaristica** che identifica le funzioni dello Stato, in veste di soggetto di diritto internazionale, nello Stato-comunità. Partendo, infatti, dal presupposto che la Comunità internazionale è la comunità universale degli uomini, tale dottrina ritiene che gli unici destinatari delle norme internazionali (e di conseguenza gli unici soggetti di diritto internazionale) siano gli **individui** e non gli **ordinamenti statali** cui questi sono sottoposti.

### 3. L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE (ONU)

#### A) Origini storiche

L'ONU è la più importante organizzazione operante a livello internazionale ed è l'unica che annoveri tra i propri membri quasi tutti gli Stati che attualmente formano la Comunità internazionale.

La sua istituzione risale al secondo dopoguerra quando, il 26 giugno 1945, fu adottata all'unanimità una convenzione multilaterale, la **Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite**, in seguito ratificata da tutti gli Stati firmatari ed entrata in vigore il 24 ottobre 1945.

#### B) Gli organi

La complessa struttura organizzativa dell'ONU è delineata nell'articolo 7 della Carta, che istituisce quali organi principali:

##### 1. l'**Assemblea Generale delle Nazioni Unite** è l'organo plenario dell'organizzazione, nel quale sono rappresentati tutti gli Stati membri.

I compiti dell'Assemblea Generale possono così sintetizzarsi:

- discutere ogni questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Su questo argomento l'Assemblea può fare raccomandazioni agli Stati membri interessati e al Consiglio di Sicurezza, purché quest'ultimo non sia già stato investito del problema;
- esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, compresi i principi che regolano il disarmo e la disciplina degli armamenti;
- intraprendere studi e rivolgere raccomandazioni per promuovere la cooperazione internazionale nel settore economico, politico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, incoraggiare lo sviluppo del diritto internazionale e la sua codificazione e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- decidere dell'ammissione, sospensione ed espulsione di un membro;

##### 2. il **Consiglio di Sicurezza** costituisce l'organo più importante, con compiti fondamentali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. È composto da 15 membri: 10 sono eletti dall'Assemblea Generale per un periodo di 2 anni, mentre altri 5 (Stati Uniti, Gran Bretagna, Cina,

Russia e Francia) sono membri permanenti e dispongono del cosiddetto **diritto di veto**, ovvero la facoltà di bloccare l'adozione di una risoluzione del Consiglio manifestando la propria opposizione;

3. il **Consiglio Economico e Sociale** (o ECOSOC secondo la sigla inglese) è preposto al coordinamento e al conseguimento dei fini socioeconomici dell'ONU, nonché alla cooperazione umanitaria e culturale.

Il ruolo del Consiglio risulta particolarmente importante per quanto attiene ai rapporti con:

- gli **istituti specializzati**. È questo organo che conclude gli accordi di collegamento, cura i rapporti e coordina l'attività degli organismi che fanno parte del cosiddetto **sistema ONU**. L'Assemblea Generale e il Consiglio Economico e Sociale, infatti, si avvalgono della cooperazione di numerose organizzazioni internazionali vincolate all'ONU mediante accordi di collegamento. Tali organizzazioni sono sorte in modo del tutto autonomo rispetto all'ONU, e soltanto in seguito alla stipula degli accordi di collegamento hanno assunto lo *status* di istituti specializzati;
  - le **organizzazioni non governative**, sia nazionali sia internazionali. Il Consiglio può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrino nella sua competenza;
4. il **Consiglio di Amministrazione Fiduciaria** aveva il compito di accelerare il processo di decolonizzazione e di controllare la fase di transizione dei Paesi sottoposti a dominio coloniale alla completa indipendenza. Il suo compito è terminato con la conclusione del processo di decolonizzazione, e attualmente non tiene più riunioni;
  5. la **Corte Internazionale di Giustizia**, che ha sede all'Aja, è un organo giurisdizionale con il compito di risolvere le controversie giuridiche sottoposte dagli Stati membri.  
È formata da 15 giudici di varie nazionalità, eletti dall'Assemblea Generale in base alla loro competenza e levatura morale, che durano in carica nove anni;
  6. il **Segretariato** svolge compiti esecutivi, amministrativi, diplomatici e politici e non è legato a nessuno Stato nello svolgimento della sua attività. È presieduto dal **Segretario generale** (il più alto funzionario dell'organizzazione), nominato per cinque anni dall'Assemblea su proposta del Consiglio di Sicurezza.

#### 4. ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Il fenomeno delle organizzazioni internazionali ha assunto negli ultimi cinquant'anni proporzioni vastissime, dando luogo ad una vera e propria proliferazione di tali enti. Per questo motivo in dottrina si è cercato di fornirne una classificazione che tenesse conto di alcune caratteristiche particolari.

In base alle *finalità*, infatti, si possono distinguere le organizzazioni internazionali settoriali, che operano cioè solo in determinati settori (come, per esempio, gli istituti specializzati dell'ONU), dalle organizzazioni internazionali impegnate contemporaneamente in molti settori, il cui esempio più conosciuto è rappresentato dall'ONU.