

GIANCARLO D'ANNA

FORME DI GOVERNO
E
MODELLI ISTITUZIONALI

ARACNE

Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

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

ISBN 978-88-548-2075-3

*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: settembre 2008

A mia madre e mio padre

PREMESSA

p. 1

CAPITOLO PRIMO

IL CONTRIBUTO DEL PENSIERO OCCIDENTALE FINO A TUTTO L'OTTOCENTO

p. 7

CAPITOLO SECONDO

MOLTEPLICITÀ DELLE IMPOSTAZIONI PIÙ RECENTI E CARATTERE ESTREMAMENTE VARIEGATO DI ESSE

p. 41

CAPITOLO TERZO

I DATI NORMATIVI COME BASE PER UNA NUOVA PROSPETTIVA

p. 89

CAPITOLO QUARTO

LE NORMATIVE ELETTORALI PER LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE: L'ELEMENTO IGNORATO O RIMOSSO

p. 93

CAPITOLO QUINTO

ELEZIONE O NOMINA DEI VERTICI DELLO STATO

p. 175

CAPITOLO SESTO

I MODELLI ISTITUZIONALI

p. 195

CAPITOLO SETTIMO

IL MODELLO DI RAPPORTI ISTITUZIONALI BASATO
SU UN CONSENSO PLEBISCITARIO ED UN' AUTORITÀ PERSONALE

p. 201

CAPITOLO OTTAVO

IL MODELLO DI RAPPORTI ISTITUZIONALI BASATO
SULLA CONDIVISIONE DEL POTERE ED UN CONSENSO ARTICOLATO

p. 265

CAPITOLO NONO

ORGANISMI SOVRANAZIONALI E GLOBALIZZAZIONE

p. 305

CONCLUSIONI

p. 313

BIBLIOGRAFIA

p.325

PREMESSA

Dalla circolazione di merci e capitali a livello mondiale, nelle modalità in cui si è realizzata negli ultimi decenni, consegue un'intensa concorrenza tra la forza lavoro dei paesi industrializzati e quella delle zone maggiormente depresse del pianeta in quanto in molti casi le imprese possono scegliere se installare o espandere i propri impianti ed uffici in occidente o altrove: in tale scelta hanno un peso notevole il costo della manodopera, la legislazione a difesa di questa, il tipo ed il livello d'imposizione fiscale; per questo, essendo difficile mantenere nelle democrazie pluraliste un minimo di consenso con un tasso di disoccupazione troppo elevato, è stata necessaria, negli ultimi venticinque anni, una compressione dei costi (relativi) della manodopera in molti tra i paesi più progrediti per evitare un'eccessiva depressione dei livelli occupazionali. In parallelo ci si è sforzati di contenere il più possibile tanto le tasse quanto i servizi che grazie a queste lo Stato offre alle fasce più deboli della popolazione¹.

Tali politiche impopolari - soprattutto in una congiuntura economica come quella degli ultimi anni, non certo di tipo espansivo - sono agevolmente attuabili solo in un contesto istituzionale in cui legge elettorale e forma di governo² privile-

¹ Della copiosa letteratura sul tema si possono ricordare *Globalization, Knowledge and Society*, a cura di M. ALBROW ed E. KING, London, 1990, ed E. DEL BOSCO, *L'economia mondiale in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1993; C. HAY, "What's globalization got to do with it? Economic interdependence and the future of european welfare states", in «Government and opposition», Vol. 41 (1), 2007, p. 1 - 22.

² Costantino MORTATI definisce la forma di governo «il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali» (*Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 3); ARISTOTELE più di due millenni prima diede una definizione quasi identica

gino l'elemento gerarchico, discendente, del comando, più che quello ascendente, costituito dall'emersione dei bisogni e dall'espressione veritiera di tutte le istanze e componenti dell'elettorato. Anche per questo molti operatori economici ed altrettanti politici, avvertono l'esigenza di istituzioni nelle quali si possano porre decisamente in secondo piano i temi e le prospettive reali del confronto - programmi, valori, obiettivi concreti e loro costi - per dare il maggior spazio possibile a slogan, culti della personalità più o meno costruiti a tavolino da specialisti delle comunicazioni, aggressività irriflesse, suggestioni pseudoreligiose, idiosincrasie viscerali ed ataviche: nulla di meglio, a tal fine, del plebiscitarismo conseguibile attraverso sistemi elettorali non proporzionali e l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo; ambedue sono gli strumenti più studiati ed applicati (il secondo nella forma del presidenzialismo) per realizzare governi e maggioranze solide, o irrigidite intorno ad una singola personalità, ovvero che siano in grado di portare avanti qualsiasi tipo di scelta sulla base di una delega il più generica possibile ed un consenso puntuale, episodico, del momento elettorale, spesso molto superficiale in quanto dato ad un individuo singolo (più esattamente, alla sua immagine) invece che a progetti o ideali politici³.

(*Politica*, trad. it. di R. LAURENTI, Roma e Bari, Laterza, 1973, ried. 1993, 1278 b).

³ Antesignano in queste direzioni, considerato un classico successivamente, di M. J. CROZIER, S. P. HUNTINGTON e J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, University Press, 1975, trad. come *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli, 1977; rinveniamo un'analisi di tale testo in Pietro INGRAO, "La questione democratica", in «Democrazia e diritto», 1988, p. 23. Sullo stesso tema, più di recente, R. A. DAHL, G. FERRARA, P. HÄBERLE e G. E. RUSCONI, *La democrazia alla fine del secolo*, Roma e Bari, Laterza, 1994, e S. J. PHARR & R. D. PUTNAM, *Disaffected Democracies. Who's Troubling the Trilateral Countries?*, a cura di S. J. PHARR & R. D. PUTNAM, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2000.

Accanto a ciò si osservi il ruolo interpretato dalla più incisiva ed invadente innovazione tecnologica del secolo scorso, lo strumento televisivo, che è divenuto in tutti i Paesi, sviluppati e non, la mediazione principale tra il potere, le istituzioni, ed i cittadini, esautorando rapidamente quella che lo era stata fino a quel momento: le sedi dei partiti. Questi, anche per la corruzione e più o meno sistematiche pratiche clientelari, per la burocratizzazione e le degenerazioni oligarchiche e corporative dei quadri dirigenti (conseguenze dirette, probabilmente ancora più che cause, di questo allontanamento della base)⁴ venivano delegittimati assieme, laddove esisteva, al sistema elettorale che più li rispettava e valorizzava come rappresentanti di specifici interessi collettivi ed ideali (il proporzionale basato sulle liste); d'altra parte veniva accreditata la retorica del rapporto diretto tra cittadini e leader politici attraverso la suggestione della migliore parodia di esso costituita proprio dalla solipsistica e facilmente condizionabile passività dello spettatore televisivo supportando così nell'opinione pubblica un'irriflessa ma nettissima preferenza per sistemi elettorali maggioritari, o comunque personalistici, ed elezioni dirette per le supreme cariche dello Stato e degli enti locali.

In un tale contesto non c'è da stupirsi se le istituzioni italiane siano state oggetto di una contestazione sempre più aspra, soprattutto negli ultimi venti anni del millennio appena conclusosi: costruite dai partiti e dagli intellettuali che erano vissuti nell'illegalità o in esilio durante il fascismo e lo avevano sconfitto attraverso una sanguinosa guerra partigiana, erano in grado

⁴ In Italia, nel 1990, la Dc contava 2.109.670 iscritti mentre otto anni dopo il Ppi, suo erede politico, ne aveva solo 197.000; in un ventennio (dal 1978 al 1999) il numero dei militanti è diminuito in Francia del 64,6%, negli Stati Uniti del 50,4% e del 47,5% in Norvegia (si vedano, al riguardo, *Parties Without Partisans*, a cura di R. J. DALTON, M. P. WATTENBERG, Oxford, University Press, 2000, e M. OFFERLÉ, *Les partis politiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2003).

di arginare i rischi di un ritorno a forme autoritarie grazie alla centralità del Parlamento con il suo sistema elettorale rispettoso delle minoranze⁵.

Per far venir meno tali garanzie, i maggiori giornali, partiti ed opinionisti del Paese, adducendo come motivo le frequenti crisi di governo⁶ ed i livelli di grave corruzione che si stavano

⁵ Pur se l'Assemblea costituente non ritenne di inserire nella Carta fondamentale il principio proporzionale (il ricordo dell'inausto esito di un simile vincolo nella Costituzione di Weimar era troppo recente), fu approvato in quella direzione un ordine del giorno proposto da GIOLITTI: «l'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale» (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 23 settembre 1947, v. IV, p. 2991); ma accanto a ciò tutta l'impalcatura della Carta costituzionale, ed in particolare le norme a tutela delle minoranze (si considerino al riguardo gli articoli 2, 3, 5, 6, 8, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 33, 38, 39, 49, 56, 3° comma, 57, 4° comma, 71, 72, 82, 2° comma, 83, 2° comma, 138; X disposizione transitoria), i modi dell'elezione del Presidente della Repubblica ed i suoi poteri (parte II, titolo II, art. 8 e seguenti), sembra rifiutare qualsiasi altro tipo di modello elettorale almeno per le Assemblee parlamentari (*Le Camere*, Commentario degli art. 55 - 69 Cost. a cura di Temistocle MARTINES, Bologna, Zanichelli e Roma, Società editrice del Foro Italiano, 1984 - 1986, p. 95 e seguenti ed in particolare p. 97).

All'interno dell'Assemblea Costantino MORTATI fu il più convinto assertore che il principio proporzionale dovesse essere inserito nella carta costituzionale in quanto la legge elettorale «è elemento troppo essenziale perché si possa considerarlo di dettaglio o di carattere soltanto esecutivo» giacché «l'accoglimento di uno o di un altro sistema porta a conseguenze diverse sul funzionamento» di tale organo e «di tutto l'ordinamento dei poteri costituzionali» (Ernesto BETTINELLI, 'All'origine della democrazia dei partiti', in *Le riforme elettorali in Italia (1848 - 1994)*, a cura di Giovanni SABBATUCCI, Milano, Unicopli, 1995, p. 159).

⁶ Tra gli studiosi che hanno contestato su questa base il sistema proporzionale nel periodo immediatamente precedente il referendum contro di esso si devono ricordare Gianfranco PASQUINO (*La repubblica dei cittadini ombra*, Milano, Garzanti, 1991, e *Come eleggere il governo*, Anabasi, Milano, 1992), Sergio FABBRINI ("Per una democrazia maggioritaria", in «Micromega», 1990, p. 88 e seguenti) e Giovanni SARTORI ("Le riforme istituzionali tra

svelando grazie ad inchieste giudiziarie su personaggi politici di primo piano⁷, hanno spinto negli ultimi decenni gran parte dei cittadini italiani a considerare sistemi elettorali e Costituzione come disfunzionali o obsoleti⁸; di qui è nata una serie di innovazioni regolamentari, referendum, leggi ordinarie e costituzionali che hanno scardinato la struttura disegnata dai costituenti in mezzo ad un polverone, più che ad un serio dibattito, sulle forme di governo. Così l'Italia è diventata un laboratorio in cui si sta sperimentando *in vivo* il confronto tra due culture giuridiche, due modi di pensare lo Stato e le sue articolazioni, di fare politica e gestire la cosa pubblica; per questo motivo nelle pagine che seguono, in apparato, a volte viene data maggiore attenzione alle istituzioni giuridiche della nostra penisola ed ai fenomeni, certo di dimensione epocale, che abbiamo il privilegio e l'amarezza di vivere ogni giorno: essi possono rivelarsi paradigmatici⁹ ed in quanto tali rendere

buone e cattive", in «Rivista italiana di scienza politica», Bologna, Il Mulino, XXI, 1991, p. 21 e seguenti).

Contra, Massimo LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, passim, in particolare p. 62.

⁷ Il ruolo di tali procedimenti è stato anche troppo enfatizzato, pure autorevolmente come ad esempio da A. PREDIERI (*Potere giudiziario e politiche*, Firenze, 1994, passim, in particolare p. 34).

⁸ «É da molti anni ormai che la Carta Costituzionale della nostra Repubblica costituisce l'oggetto di valutazioni critiche anche severe, operate con intenti diversi da giuristi, politologi, *opinion makers* su quotidiani e riviste anche non specialistiche. Sono molti anni che, infatti, l'ingegneria costituzionale sembra sia diventata l'attività preminente e la più gratificante di buona parte dei commentatori politici italiani» (Gianni FERRARA, "Parlamento monocamerale, legge organica e referendum propositivo: le ragioni di una riforma", in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, a cura del Centro studi ed iniziative per la riforma dello Stato, Milano, Franco Angeli, 1985, p. 109; lo stesso autore sul medesimo tema, "Costituzionalismo e regimi politici", in «Critica marxista», n. s., n. 6, Roma, 1994, p. 39 e seguente).

⁹ L'interesse che riscuotono all'estero le vicende istituzionali in corso nel nostro Paese è ben evidenziato, a livello specialistico, dai volumi *La réforme constitutionnelle en Italie*, a cura di Maryse BAUDREZ, Marseille, Presses

assai più chiari eventi e situazioni molto lontane nello spazio, anche se non altrettanto nel tempo, ed apparentemente incomparabili.

Nella storia della cultura europea riscontriamo che l'analisi delle forme di governo riprende vigore se ceti di non trascurabile forza economica ritengono insoddisfacente il contesto istituzionale o amministrativo in cui si trovano ad operare oppure quando credono di poter realizzare la politica a loro necessaria solo riducendo gli spazi di libertà o i privilegi, i diritti ed i redditi di altre fasce sociali. In Italia fin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana si è realizzata la prima ipotesi; di recente si stanno verificando contemporaneamente entrambe ma non solo nel nostro Paese: anche per questo motivo è necessaria una riflessione sull'intera problematica la quale non può prescindere da un'analisi dei modi in cui viene impostato tale tema in una millenaria e sterminata dottrina.

universitaires d'Aix, 2002, (si consideri, in particolare, l'introduzione), J. FOOT, *Modern Italy*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, e M. COTTA e L. VERZICHELLI, *Political Institutions of Italy*, Oxford, University Press, 2006.

CAPITOLO PRIMO

IL CONTRIBUTO DEL PENSIERO OCCIDENTALE FINO A TUTTO L'OTTOCENTO

Non ci si può più stupire che, da quanto ci resta del patrimonio culturale ellenico, il primo autore ad aver accennato ad una classificazione delle forme di governo sia un poeta, PINDARO, in quanto è ormai un elemento acquisito nella storiografia la stretta relazione tra poesia e legislazione nella Grecia arcaica e nelle sue colonie siciliane¹; in soli due versi egli riesce ad esprimere pienamente il proprio atteggiamento culturale aristocratico ponendo, tra la tirannia ed il governo dei saggi, il regime della moltitudine violenta² affermando una connotazione negativa sopravvissuta quasi duemila anni³ a ciò che qualche anno dopo si sarebbe cominciato a chiamare «democrazia».

Il primo autore ad aver affrontato analiticamente il problema è ERODOTO ma i concetti espressi nel III capitolo delle sue *Storie*, ricalcando la tripartizione di PINDARO, sembrano già acquisiti da tempo nel pensiero greco. In quel passo viene narrata una disputa svoltasi dopo la morte di Cambise e l'assassinio dell'usurpatore, il mago Gaumâta (che aveva preso il nome di Smerdi), fra i sette satrapi congiurati autoinvestitisi del potere costituente i quali erano in disaccordo sulla migliore forma di governo da dare alla Persia: la democrazia secondo Otane, in quanto, priva dell'arroganza del despota, garantiva l'uguaglianza di fronte alla legge («isonomia») e la responsabi-

¹ Alfonso MELE, "Legislazioni arcaiche fra tradizione ed innovazione", in *Da Omero alla Costituzione europea: costituzionalismo antico e moderno*, a cura di Antonio D'ATENA ed Eugenio LANZILLOTTA, Tivoli, Tored, 2003, p. 1 e seguenti.

² *Il Pitica*, versi 86 - 88.

³ Giovanni SARTORI, *Democrazia*, Milano, Rizzoli, 1993, p. 7 e seguenti.

lità del singolo dinanzi al popolo (controllore del rispetto di quella), l'aristocrazia per Megabizo, diffidente della moltitudine, e la monarchia secondo Dario, l'unica, a suo parere, che non espone il vertice dello stato a debilitanti e pericolosi dissidi interni⁴.

Nel *Politico* PLATONE riprende e precisa questa classificazione sdoppiando ciascuna delle tre forme analizzate da ERODOTO secondo l'eventualità che l'autorità suprema rispetti le leggi (in tal caso avremmo governo regio, aristocrazia e democrazia nella sua variante migliore) o non le rispetti (tirannia, oligarchia e democrazia nella variante deteriore): le prime si reggono sul consenso e la legalità mentre le seconde sulla violenza e l'illegalità⁵. Più oltre afferma che la democrazia è la migliore tra le forme cattive e la peggiore tra quelle buone - e per questo ha un solo nome, in quanto non c'è molta differenza tra le due - mentre la monarchia sarebbe la migliore tra quelle buone ma la peggiore tra quelle cattive⁶.

Si può ritenere che PLATONE in tale brano non abbia voluto innovare rispetto alle tesi di ERODOTO né alla tradizione più antica da lui probabilmente ripresa ma che abbia solo esplicitato una distinzione già racchiusa tra le righe del brano dello storico e di dominio pubblico nel pensiero coevo⁷ mentre più personale appare il favore espresso, all'interno della stessa opera, per una settima forma, il governo del saggio, o filosofo⁸.

Del tutto originali, invece, si possono ritenere le idee espresse nel suo dialogo *La Repubblica* nel quale ipotizza in una mitica età dell'oro uno «stato ideale» (che oggi chiameremmo di tipo

⁴ *Storie*, Torino, Utet, 1998, III, §§ 80 - 82.

⁵ *Politico*, in *Platonis Opera*, Oxford University Press, 1907; trad. in *Dialoghi*, Bari, Laterza, 1962, 293c - 294c e 302c - 303c).

⁶ *Ibidem*, 302 d - e, fino a 303 a - b.

⁷ La tesi è di Norberto BOBBIO (*La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, con appendice di Michelangelo BOVERO, Torino, Giappichelli, 1976, p. 12).

⁸ *Politico*, 291 d - 292 c.