



DIOCESI DI VERONA
UFFICIO PASTORALE SOCIALE

Scuola di formazione all'impegno socio-politico

Il sistema istituzionale italiano

Relatore

Prof. Silvio Troilo

Anno 2011 -2012

1° Corso

Verona 3 dicembre 2011

IL SISTEMA ISTITUZIONALE ITALIANO

(a cura di Silvio Troilo
Università di Bergamo)

1) Ogni comunità di esseri umani che si gestisce in modo autonomo, nell'ambito di un determinato territorio, deve organizzarsi, per mantenere l'ordinata e pacifica convivenza dei suoi membri e per perseguire le finalità che si propone. Ciò diventa essenziale, in particolare, nelle comunità *sovrane*, che non riconoscono alcun'altra autorità sopra e al di fuori di se stesse (gli **Stati**).

Perciò esse, da un lato, dettano regole di condotta che determinano in quale modo ciascuno dei membri della collettività si debba comportare ogni volta che si trovi in una data situazione concreta (le *norme giuridiche*) e, dall'altro, creano un apparato organizzativo che agisca in nome e per conto dell'intera comunità (le *istituzioni politiche*, od organi, ovvero le strutture istituite per curare gli affari della *polis*).

Sul piano giuridico, invero, al termine "istituzione" ne vengono preferiti altri, in particolare quello di "organo": esso indica quella parte dell'apparato organizzativo creato dalla comunità sovrana o "Stato-apparato" che può agire in nome e per conto dell'intera struttura, incidendo nella vita dei membri della comunità. Gli organi – e quindi le istituzioni – possono essere più d'uno ed assumere caratteristiche parzialmente differenziate, ma nella loro essenza sono entità formate da tre elementi: persone, strumenti e compiti.

Le persone sono i titolari degli organi e "danno loro vita", ma qualunque loro decisione, se assunta in tale qualità (e non nella veste di privati), viene considerata come decisione dell'organo e, quindi, dell'intero apparato (e, in ultima analisi, dell'intera comunità).

2) Secondo la visuale prevalsa in Occidente fin dal '600-'700, lo *Stato* è uno strumento derivante dalla volontà dei cittadini ("*contrattualismo*"), creato per salvaguardare più efficacemente i diritti dei singoli (cfr. J. Locke e J.J. Rousseau). Esso nasce idealmente da un contratto sociale (un "*covenant*" nel linguaggio anglosassone), cioè da un patto fra i cittadini con cui questi trasferiscono parte dei poteri di cui disporrebbero nello stato di natura (ad es. il potere di usare la forza) ad un'organizzazione superiore, che deve garantire a tutti i rispettivi diritti (e, per farlo, può imporre alcuni doveri) ed è obbligata a rispettare il patto (cfr. la Dichiarazione d'indipendenza USA del 1776 e la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese del 1789).

Ecco perché le costituzioni e le dichiarazioni su cui si fondano gli Stati democratici contemporanei – ricollegandosi a tale linea e rifiutando visuali diverse (come quella risalente all'*idealismo* di G.F. Hegel secondo cui lo Stato è una realtà superiore ai singoli, che conferisce identità agli individui: da tale corrente discendono idealmente e non senza forzature, tramite la destra e la sinistra hegeliane, sia il fascismo che il marxismo) – affermano tutte che lo Stato esiste per consentire ai membri della comunità di autorealizzarsi (per garantire il «pieno sviluppo della persona umana» – come dice l'art. 3, 2° comma, Cost. italiana – o il «perseguimento della felicità» – come proclama la Dichiarazione d'indipendenza USA).

3) A partire dalle grandi rivoluzioni inglese (1688), americana (1776) e francese (1789) gli Stati occidentali, gradualmente o con cesure e interruzioni, hanno informato la propria organizzazione e il proprio funzionamento ai principi della democrazia, in modo che:

a) le loro funzioni siano svolte da organi od istituzioni distinti e (in parte) reciprocamente indipendenti, al fine di garantire il reciproco controllo e bilanciamento degli stessi ("*checks and balances*" secondo la terminologia anglosassone) ("separazione dei poteri");

b) tali organi (ed i loro titolari) siano sottoposti, al pari dei cittadini, al dovere di osservare la Costituzione e le altre norme giuridiche ("Stato di diritto");

c) le decisioni di tali organi (e, quindi, dei loro titolari) siano espressione della volontà popolare (“democrazia”). Per far ciò – senza adottare forme di democrazia diretta – occorre che tali organi od istituzioni siano rappresentativi, cioè rappresentino i cittadini e la loro volontà.

Si tratta, però, di una "rappresentanza politica" (e non "giuridica"): i titolari degli organi sono scelti dai membri della comunità, ma non sono vincolati a seguire le loro istruzioni ("divieto di mandato imperativo") e rappresentano gli interessi non soltanto di coloro che li hanno eletti, ma di tutti.

La loro autorità deriva dalla volontà popolare e può essere esercitata nei modi ed entro i limiti fissati dalla costituzione e dalle altre norme. D'altra parte, la stessa comunità deve rispettare le norme che si è data e può modificarle solo seguendo certe procedure, che di solito prevedono l'intervento delle istituzioni e, solo a certe condizioni, dei cittadini (e che, comunque, non consentono di cambiare alcuni principi fondamentali su cui si basa l'intera organizzazione della società: "limiti alla revisione costituzionale").

Per far sì che gli organi e istituzioni rappresentativi seguano realmente la volontà, o almeno l'interesse, della comunità occorre la partecipazione degli stessi cittadini alla vita politica (art. 3, II comma, Cost. italiana), o direttamente o indirettamente. A tal fine i partiti politici hanno un ruolo fondamentale, perché consentono di concorrere alla determinazione della politica nazionale (cfr. l'art. 49 Cost. italiana).

4) Ogni Stato svolge quattro funzioni essenziali:

- la funzione normativa, cioè la produzione delle norme giuridiche (regole di comportamento generali e astratte);

- la funzione esecutiva-amministrativa, cioè la cura degli interessi della collettività mediante decisioni specifiche e concrete, adottate in applicazione di norme o a seguito di scelte discrezionali;

- la funzione giurisdizionale, cioè la risoluzione delle controversie sorte fra due o più soggetti all'interno della comunità, mediante l'applicazione al caso concreto delle norme giuridiche e delle eventuali sanzioni;

- la funzione di indirizzo politico, cioè la decisione di quali finalità ed obiettivi perseguire e delle priorità da rispettare (finalità che poi saranno concretizzate nell'ambito delle altre funzioni).

Tali funzioni sono svolte da istituzioni, od organi (più d'uno, in base al principio di separazione dei poteri), previsti e disciplinati nella **Costituzione**, che consiste nell'insieme delle più importanti regole di organizzazione e di funzionamento dello Stato. A tale atto il pensiero occidentale assegna un'importanza capitale: e non solo perché essa indica qual è la "*forma di Stato*" (cioè quali sono le sue finalità e che tipo di rapporti vi devono essere tra chi detiene il potere ed il popolo) e a quali organi spetti esercitare le funzioni che lo Stato è chiamato a svolgere (dunque la "*forma di governo*"). Ma perché essa è qualcosa di più di un semplice, pur importante, insieme di regole.

Riprendendo gli aspetti più convincenti delle principali concezioni elaborate dai giuristi del XX secolo, si può affermare che la Costituzione è un complesso di norme di rango superiore, create dalla comunità statale nell'esercizio del "potere costituente" (cioè di quel potere, originario e senza limiti, che viene evocato e utilizzato in momenti di rottura con l'ordine esistente per edificare un nuovo ordinamento; esso si distingue dal "*potere costituito*", non originario ma derivante dal primo) e aventi ad oggetto la forma della "unità politica" della comunità (cioè in che modo stare insieme per perseguire fini comuni) e la sottoposizione a regole dei detentori del potere ("giuricizzazione del potere"); ma è pure un importante fattore di integrazione sociale, che esplicita e alimenta il consenso dell'intera comunità sui principi della convivenza al proprio interno e consente di risolvere pacificamente i conflitti di convinzioni e di interessi.

5) La Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, è scritta, lunga, rigida ed è stata adottata, a larghissima maggioranza, da un'apposita Assemblea costituente, eletta da tutti i cittadini maggiorenni il 2 giugno 1946.

Essa è il frutto dell'incontro fra le idee di tre settori politici: quello cattolico-democratico, quello socialcomunista e quello liberaldemocratico.

Si suddivide in due parti, precedute da alcuni principi fondamentali (artt. 1-12) e seguite da alcune disposizioni transitorie e finali (disp. I-XVIII): la parte I (art. 13-54) tratta dei diritti e dei doveri dei cittadini (secondo un criterio di "socialità progressiva"), la parte II (artt. 55-139) stabilisce l'ordinamento della Repubblica.

L'ordine di trattazione degli argomenti vuole evidenziare la scala di priorità: lo Stato esiste e deve operare per il cittadino e non il cittadino per lo Stato. Ciò non significa che i cittadini abbiano solo diritti, ma che i doveri, a cui essi sono soggetti, sono finalizzati, direttamente o indirettamente, a garantire i diritti altrui ed il benessere della comunità.

I principi fondamentali definiscono le caratteristiche basilari dello Stato italiano, che non possono essere (legalmente) modificate (cioè "la forma di Stato"): è una repubblica democratica fondata sul lavoro (art. 1), che riconosce e garantisce i diritti dell'uomo, sia come individuo, sia come membro di comunità intermedie tra il singolo e lo Stato, e richiede, nello stesso tempo, l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2). La Repubblica italiana, pur essendo una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5) e, pur essendo indipendente e sovrana, partecipa e può cedere parte dei suoi poteri alle organizzazioni internazionali che tendono a realizzare rapporti di pace e di giustizia tra le nazioni, come l'O.N.U. e l'Unione europea (art. 11).

Tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, senza alcuna distinzione (art. 3, comma 1°): ciò non significa che deve esserci uguaglianza assoluta tra di loro, ma che i cittadini, trovandosi in situazioni uguali, devono essere trattati in modo analogo, per garantire condizioni di partenza simili, fermo restando che i risultati finali possono essere anche molto diversi, a seconda delle doti e dell'impegno di ciascuno. Lo Stato deve, però, intervenire a favore dei più deboli per rimuovere gli ostacoli concreti, di natura economica, sociale, culturale, che impediscono di fatto una vera uguaglianza tra i cittadini (art. 3, comma 2°).

6) La parte seconda della Costituzione fissa nelle linee principali l'organizzazione dello Stato e quindi la forma di governo. Essa, come detto, deve essere funzionale al pieno sviluppo della personalità di ogni cittadino ed alla garanzia dei suoi diritti.

Si suddivide in sei titoli che trattano: il Parlamento, sia nella struttura che nelle funzioni (artt. 55-82), il Presidente della Repubblica (artt. 83-91), il Governo, la pubblica amministrazione e gli organi ausiliari (artt. 92-100), la magistratura (artt. 101-113), le Regioni, le Province ed i Comuni (artt. 114-133), le garanzie costituzionali e la revisione della Costituzione (artt. 134-139).

La forma di governo è parlamentare (come avviene, pur con alcune varianti, in quasi tutti i Paesi dell'Europa occidentale): il Governo è nominato dal Capo dello Stato, ma deve godere della fiducia del Parlamento, eletto dal popolo (che può revocargliela in qualunque momento). Il Governo esercita la funzione amministrativa (e parte di quella normativa) e propone l'indirizzo politico, mentre il Parlamento svolge la funzione legislativa ed approva l'indirizzo formulato dal Governo, controllandone l'attuazione. Il Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento (integrato da delegati regionali), ha funzioni di garanzia, di stimolo e di controllo e, se verifica che non è possibile nominare un Governo che goda della fiducia del Parlamento, può sciogliere le Camere.

In generale il regime parlamentare funziona assai bene quando il sistema politico è bipolare e consente agli elettori di scegliere tra due alternative chiare: in tal caso, votando per i candidati alle Camere del loro partito preferito, i cittadini scelgono, di fatto, anche il Primo ministro e l'indirizzo politico (indicati, prima delle elezioni, da quel partito). Se, invece, il sistema politico è frammentato, i cittadini tendono a concedere, in pratica, una "delega in bianco" alle forze politiche, che poi contrattano fra di loro la formazione del Governo ed il suo indirizzo: tuttavia, anche in una situazione del genere, la forma di governo parlamentare dimostra una notevole flessibilità, consentendo o di varare comunque un Esecutivo oppure di sciogliere le Camere, mentre nei sistemi presidenziali (come gli USA) o semipresidenziali (come la Francia), in analoghe condizioni

politiche (che, peraltro, in essi si verificano meno facilmente), vi è un maggiore rischio di stallo o di ripetute elezioni anticipate.

Nel funzionamento della forma di governo parlamentare gioca un ruolo importante anche il sistema elettorale: in Italia, dopo 45 anni di sistema proporzionale a liste concorrenti (con la possibilità di esprimere preferenze per singoli candidati all'interno della lista votata) – che non incentivava le alleanze pre-elettorali –, nel 1993 si è passati ad un sistema maggioritario uninominale a turno unico (per l'assegnazione dei tre quarti dei seggi, mentre il restante 25% era attribuito ancora con sistema proporzionale senza voto di preferenza), per poi arrivare, nel 2005, ad un sistema "ibrido", proporzionale a liste concorrenti (ma senza possibilità di esprimere preferenze per singoli candidati all'interno delle liste) *con un premio di maggioranza* a favore della lista o coalizione di liste che ottengono più voti *e con una soglia di sbarramento* (al 4% alla Camera, all'8% al Senato) per le liste con minori consensi.

L'ordinamento della Repubblica, oltre a prevedere una ripartizione "orizzontale" delle attribuzioni (cioè delle funzioni e dei poteri) tra i vari organi previsti dalla Costituzione, dispone anche una ripartizione "verticale" tra lo Stato centrale e le Regioni, le Province, i Comuni (sulla base del principio di sussidiarietà verticale): ognuno di tali enti suddivide poi al suo interno, tra diversi organi, le attribuzioni concesse ed ha quindi la sua forma di governo. Inoltre, ogni ente deve favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (sussidiarietà orizzontale). In tale duplice modo si realizza un fondamentale principio costituzionale: la partecipazione di tutti i cittadini "all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, 2° comma).

Tuttavia, l'Italia non è uno Stato federale (cioè non è formato da vari Stati federatisi tra loro, i quali conservano tutte le funzioni ed i poteri che non sono stati devoluti allo Stato centrale, mentre negli altri settori sono soggetti a quest'ultimo; e tanto meno è una confederazione, in cui tutte le decisioni sono assunte con il consenso unanime degli Stati membri e da cui è comunque ammessa la secessione), ma è uno Stato che riconosce e promuove le "autonomie locali" ed informa la sua struttura al "decentramento amministrativo" (art. 5 Cost.).

In base al nuovo testo del Titolo V della Costituzione, riformulato nel 2001, "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" (nuovo art. 114, comma 1°): l'indicazione ascendente degli enti territoriali vuole evidenziare che i pubblici poteri nascono dalle comunità più vicine ai cittadini e si diffondono poi a quelle superiori. Tutti questi sono enti "pubblici" (persone giuridiche, cioè organizzazioni parificate alle persone fisiche, create dalla comunità statale per il perseguimento dell'interesse pubblico) "territoriali" e "rappresentativi" (rappresentativi delle comunità stanziate su un determinato territorio, che ne costituisce il centro di riferimento degli interessi).

Inoltre "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114, comma 2°): sono espressamente attribuite l'autonomia organizzativa (statutaria: artt. 114 e 123), normativa (legislativa e regolamentare per le Regioni, solo regolamentare per gli altri enti, riguardo a materie attinenti all'area dei rapporti amministrativi: così, ad esempio, pur se l'industria è argomento di competenza regionale, i rapporti di lavoro nel settore o le regole contrattuali da seguire nella compravendita dei prodotti industriali resteranno regolati dalla legge statale: art. 117), amministrativa (in molte materie: art. 118) e finanziaria (di entrata e di spesa: art. 119).

La nuova disciplina costituzionale riconosce che l'autonomia presuppone il superamento dei criteri di omogeneità e di uniformità (di derivazione napoleonica), a cui si è a lungo ispirata la pubblica amministrazione italiana, con il conseguente riconoscimento che ciascun ente locale – pur appartenendo ad una comune tipologia – possiede una specifica individualità (principio di differenziazione, costituzionalizzato nell'art. 118 Cost.).

7) La revisione del Titolo V ha rappresentato però – più che una riformulazione del patto costituente tra i cittadini, le comunità territoriali, i gruppi sociali – una delle riforme istituzionali

(quasi di "ingegneria istituzionale"), su cui a lungo hanno discusso la classe politica e le istituzioni italiane. Pertanto il c.d. "federalismo italiano" non è nato dal basso, ma dall'alto.

Infatti, l'iniziativa è venuta dallo Stato centrale (addirittura dal Governo, anche se il d.d.l. cost. sfociato nella revisione del 2001 riprendeva gran parte delle soluzioni elaborate dalla precedente Commissione parlamentare "D'Alema") ed è stata principalmente finalizzata ad una razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche, con una conseguente distribuzione uniforme delle stesse ("federalismo simmetrico"). Inoltre, da quel momento le riforme sono divenute "di parte" (grazie al fatto che è sufficiente la maggioranza assoluta dei parlamentari per approvarle), anziché essere il frutto di un ampio consenso politico e sociale sulla loro necessità e sul loro contenuto.

E' indubbio che il combinarsi di vari elementi ha reso più difficile, nel corso dei decenni passati, il funzionamento degli apparati pubblici:

a) la presenza di un sistema politico frammentato ha portato i cittadini a concedere, in pratica, una "delega in bianco" alle forze politiche, che hanno contrattato fra di loro la formazione del Governo e l'indirizzo politico, dopo le elezioni (dal 1948 al 1994) o prima di esse (dal 1994 ad oggi). In tal modo il baricentro del sistema si è spostato dall'asse 'Parlamento-Governo' a quello 'partiti di maggioranza (spesso divisi in correnti)-Governo' ed i meccanismi di "razionalizzazione" della forma di governo previsti dalla Costituzione (in verità deboli) sono divenuti ancor meno efficaci;

b) la tardiva attuazione dei principi costituzionali ha portato solo nel 1970 alla nascita delle Regioni ordinarie, solo nel 1990 alla riforma degli enti locali, solo negli ultimi anni ad una, ancora parziale, valorizzazione della sussidiarietà;

c) non sono state tempestivamente ed organicamente rivisti né le leggi ordinarie che disciplinano i vari aspetti della vita associata (tra cui quelle necessarie per dare attuazione alle regole generali contenute nella Costituzione), né gli apparati amministrativi chiamati ad applicarle; invece sono state adottate moltissime leggi settoriali che si sono sovrapposte a quelle già esistenti, complicando il quadro.

Ecco perché sono diventati via via più numerosi i fautori della necessità di riforme istituzionali.

Tuttavia, i proponenti, da un certo momento in poi, non sembrano più perseguire gli stessi obiettivi ma, grosso modo, due finalità diverse:

- o costringere i partiti (reali detentori della sovranità) a riformarsi, in modo da ritornare a svolgere il duplice ruolo previsto dall'art. 49 della Costituzione: strumento al servizio delle istituzioni e mezzo di partecipazione dei cittadini alla determinazione dell'indirizzo politico;

- o collegare direttamente il corpo elettorale alle istituzioni, limitando fortemente la mediazione dei partiti (investitura diretta dei capi degli esecutivi nazionale e locali).

8) Negli ultimi anni sono, poi, apparsi nuovi scenari:

a) l'integrazione europea e la globalizzazione, che mettono in crisi lo Stato (in particolare, ma non solo, quello nazionale) e fanno sì che i governanti scelti dal popolo di uno Stato non siano più in grado, in molti campi, di assumere decisioni libere dall'influenza dei poteri esterni che i cittadini non hanno scelto (se non in parte, a proposito dell'Unione europea) e spesso non conoscono;

b) la perdita di una parte della supremazia interna da parte dello Stato a favore delle comunità minori (territoriali e non) e – di fatto – degli stessi individui (così la pubblica amministrazione da autoritaria tende a divenire consensuale, si utilizzano campagne informative anziché impositive, ecc.);

c) il mutamento del modo di essere del popolo, al cui interno si fa più complesso – o addirittura vacilla – il senso d'appartenenza ad esso, visto che:

- anziché un'unica comunità di riferimento "forte" (quella statale-nazionale), ogni persona ne ha più d'una: da un lato Comune, Provincia, Regione, dall'altro Europa e "mondo"; ma in vari casi anche un'altra comunità statale (doppia cittadinanza), la propria comunità etnica o religiosa, magari quella economica (l'impresa multinazionale) o culturale;

- l'individualismo ed il relativismo concorrono, in parte, a far sì che i cittadini non si considerino più necessariamente legati alle scelte ed alle opinioni della comunità;

- non ci sono più le stabili identità collettive di un tempo al suo interno (la classe operaia, la borghesia, i cattolici, ecc.), il che attenua o elimina l'identificazione in un determinato partito politico (spingendo i partiti medesimi a trasformarsi in "partiti pigliatutto" e in macchine elettorali);

d) la crescente potenza transnazionale della scienza e della tecnologia, capaci di trasformare radicalmente la vita umana e il modo di vivere;

e) la spettacolarizzazione dell'informazione e della stessa vita pubblica e privata.

Che fare? Nessuna risposta sembra di per sé risolutiva: probabilmente occorre un'integrazione europea su basi democratiche (in modo da aumentare le dimensioni della comunità organizzata per riuscire ad affrontare e incidere sui problemi planetari), accompagnata da decentramento e sussidiarietà (per evitare che il divario di identificazione del singolo con la comunità di appartenenza si allarghi troppo) e da un ritorno a rapporti sociali connotati da un minor tasso di individualismo (come esigerebbe anche la Costituzione italiana, che concepisce la persona come essere relazionale e sociale) e da una maggiore partecipazione alla *res publica*.