

Appunti di Storia delle istituzioni

LA COSTRUZIONE DELLO STATO

16 marzo 1861 - Proclamazione del Regno d'Italia (monarchia costituzionale basata sullo Statuto albertino del 1849) - Vittorio Emanuele II viene nominato Re d'Italia per volontà della nazione e grazia di Dio.

Egemonia piemontese (o *piemontesismo*)

- assenza di una effettiva volontà nazionale nel processo di unificazione e negazione del potere costituente del popolo;
- ruolo determinante svolto da **Cavour** sul piano politico-istituzionale a livello interno ed esterno;
- questione di Roma*, problematicità dei rapporti con la Chiesa e con il consesso europeo, ed eventuali ripercussioni interne;
- laicizzazione* dello Stato ed *accentramento* giuridico-amministrativo.

Modello di Stato

(propensione iniziale del partito moderato per il modello del *self-government* inglese)

- rigido **centralismo** amministrativo;
- repressione e provvedimenti restrittivi nei confronti dell' associazionismo;
- scarsa tutela dei diritti fondamentali ed assenza di libertà politico-sindacali;
- insufficiente separazione dei poteri (*potere giudiziario come potere dello Stato*: controllo politico della magistratura da parte del governo in stretto rapporto con i pubblici ministeri. Strettamente legato all' esecutivo e al legislativo);
- carenze amministrative ed organizzative dell' apparato statale;
- necessità di una legittimazione popolare;
- estrema ristrettezza dell' area di consenso al regime;
- precarietà del sistema e delle procedure elettorali;
- alchimie parlamentari e **trasformismo** (*connubio* Cavour-Rattazzi);
- impossibilità di costituire una maggioranza (**extraparlamentarismo**);
- autoritarismo**, clientelismo e favoritismo.

UN GOVERNO SENZA PARTITO

Fasi di governo senza Parlamento

(nel periodo postunitario e prefascista)

- governo parlamentare atipico, sistema *pseudoparlamentare* basato su consuetudini istituzionali e non su adeguamenti costituzionali espliciti e coerenti;
- impedimenti e limiti formali e strutturali all' affermazione e al consolidamento dell' asse Camera-Governo e del *raccordo fiduciario* Governo-Parlamento in rapporto al Senato e alla corona;
- ingerenza del Re nella formazione discrezionale degli esecutivi - governi della *corona*;
- discrezionalità del potere di *scioglimento* e di *proroga* delle Camere da parte del Re;
- assenza di una dialettica costruttiva tra maggioranza e opposizione.

Trasformismo, scarsa istituzionalizzazione del parlamento e ruolo del presidente del Consiglio

-Secondo Chabod *la vera grande debolezza dello Stato italiano non consisteva nelle diatribe dei partiti, nelle lotte personali, ma nella estraneità delle masse alla vita pubblica*, e secondo Rotelli si ha uno Stato *monoclasse* quanto a riconoscimento dei diritti di partecipazione politica; uno Stato a regime non completamente parlamentare, quanto a organizzazione costituzionale, uno Stato *accentrato* quanto a ordinamento amministrativo. La diffusa prassi del trasformismo, la grammatica comune della politica, oltre a rallentare il processo di istituzionalizzazione del parlamento rendeva

del tutto marginale il momento elettorale, ma poteva essere eliminata solo dall' affermazione del *partito politico* in grado di organizzare un governo stabile e di condurre un' opposizione parlamentare duratura. L' opposizione non era percepita come una funzione essenziale per la qualità democratica di un sistema di governo (svolta parlamentare del 1876 inaugurata da DePretis). Ma senza l' organizzazione di moderni partiti politici, il parlamento non poteva acquisire autonomia dalle pressioni contingenti, raggiungere un certo grado di flessibilità nei suoi atti decisionali, sviluppare una certa capacità di adattamento di fronte ai mutamenti sociali. In una visione atomistica della *rappresentanza*, tra voto dei cittadini, formazione della rappresentanza parlamentare e allestimento del governo non si individuava un nesso trasparente. La frantumazione parlamentare lasciava ampi margini di discrezionalità nella creazione dei governi e nell' intervento della corona.

-Crispi (riforma dello Stato del 1888/89) intravede la necessità di rafforzare le prerogative del Presidente del Consiglio, ma mancavano ancora una maggioranza parlamentare, un preciso indirizzo politico programmatico e la coscienza del principio della responsabilità collegiale per strutturare un moderno governo: la riduzione delle prerogative monarchiche non condusse ad una più incisiva presenza del parlamento nella *mappa dei poteri*, il ruolo del parlamento era anzi destinato a restringersi progressivamente per confluire nelle mani del governo.

LA CRISI DELL' ORDINAMENTO LIBERALE

Il sistema di governo ha conosciuto diverse *fasi* di sviluppo:

1. una fase *monarchico-costituzionale* nella quale la corona e il senato di nomina regia erano i pilastri dell' ordinamento: il governo di emanazione regia era lo stato, il parlamento espresso dal voto era la società;
2. una fase *monarchico-parlamentare* nella quale fanno una prima timida comparsa i partiti pur costituendo ancora elementi asistemati: la funzione di governo non riguardava più solo il governo come fiduciario della corona ma coinvolgeva anche il parlamento quale organo della nazione.

Fase di *iperpoliticizzazione* e mobilitazione sociale (1910-1920): fallimento del *giolittismo* stretto tra l' *interventismo antidemocratico* e l' *interventismo liberale*.

Governo di guerra Salandra (1914-1916):

- esautorazione* del parlamento e conferimento di pieni poteri al governo (ampio ricorso alla *decretazione legislativa*);
- crisi e necessità di ristrutturazione del sistema politico e degli assetti costituzionali.

Passaggio al proporzionale

15 agosto 1919 - introduzione di un criterio proporzionale di ripartizione dei seggi tra liste concorrenti, su pressione dei popolari e delle nuove destre, con una conseguente riduzione del clientelismo.

6 settembre 1919 - diritto di voto alle donne.

Crisi del trasformismo e del liberalismo di fronte al conflitto aperto tra partiti di massa organizzati e accentrati ma ancora *aistituzionali* (dopo le elezioni costituenti del novembre 1919):

- drammatica debolezza della classe politica liberale nel presidiare l' ordinamento costituzionale innanzi all' ascesa del movimento fascista sullo scenario di un Paese in preda a un processo incontrollato di mutamento e stretto irrinunciabili esigenze di modernizzazione;
- manifesta fragilità e debolezza del sistema di partito.

IL REGIME AUTORITARIO

Grave cedimento della corona e sfaldamento della classe politica liberale:

instabilità politica → ascesa di *Mussolini*

Autoritarismo legalitario di Mussolini (trasformismo e personalismo nel primo governo) basato su riforme elettorali e costituzionali, provvedimenti restrittivi e repressivi (sulla base dello Statuto albertino).

regime del capo di governo (primo ministro e segretario di Stato):

- potenziamento delle facoltà legislative del governo il cui unico referente era la corona;
- elisione del vincolo fiduciario tra governo e parlamento;
- responsabilizzazione dei ministri verso il capo del governo e (formalmente) del capo del governo nei confronti della corona;
- esigenze di *modernizzazione* ed esasperato *statualismo*;
- recupero del partito (enfaticizzato nelle sue componenti organizzative e paramilitari più che nel carattere associativo) e negazione di ogni forma di *pluralismo* politico e associativo;
- smantellamento dello Stato liberale;
- centralizzazione* del potere nel capo del governo.

La nascita e l'avvento del *regime fascista* si articola in due fasi:

- 1) il tentativo di *restaurazione* dello Stato costituzionale monarchico;
- 2) la *costituzione* di un regime totalitario vero e proprio attraverso la fascistizzazione dello Stato stesso e della società.

- allontanamento dai principi del liberalismo, falsa modernizzazione;
- dissoluzione del partito nello Stato, tendenziale fusione di partito e Stato (tentativo di istituzionalizzazione del regime);
- ambiguità del ruolo costituzionale e del peso politico della corona.

Caduta del regime fascista: destituzione di Mussolini e conferimento di un nuovo incarico di governo a Badoglio (pseudo-colpo di Stato):

- velleità di autoriforma da parte del regime;
- ruolo determinante svolto dalla corona;
- economia di guerra ed esito del conflitto.

LA REPUBBLICA

Transizione e democrazia dei partiti

Precarietà e provvisorietà dell'assetto politico-istituzionale dello Stato: *continuità dello Stato?*

Rottura della continuità o ricerca di una soluzione di continuità? Rottura nella continuità?;

Referendum popolare e nuova Costituzione:

- spiccata *centralità* dell'istituzione parlamentare e riorganizzazione del sistema dei partiti;
- mitizzazione* del partito politico, espressione di una nuova identità politica, centro propulsivo di una nuova coscienza democratica, del consenso democratico, della modernizzazione politica e della secolarizzazione.

(anni '50)

- antifascismo* e *anticomunismo* come forme di protezione della democrazia;
- rigidità istituzionale, impossibilità di avviare un confronto con l'opposizione nella piena legalità;
- congelamento politico delle disposizioni costituzionali;
- parlamentarizzazione* dei partiti.

(anni '60-'70)

- polemiche aperte contro la *partitocrazia*: necessità di riconoscere e attribuire esplicitamente una personalità giuridica ai partiti;
- emergere di nuove forme di partecipazione politica;
- competizione per il potere e prolungata mancanza di *alternanza* ai vertici delle istituzioni;
- inflazione normativa e collasso del sistema di partito;
- eclissi del *partito di massa*.

(anni '80-'90)

-*Rivolta contro lo Stato e riforma dello Stato*: profonde trasformazioni e dinamiche sociali rilevanti occorse negli anni '80 e '90 hanno segnato la crisi della società civile e della società politica e,

difronte alla mancanza di un sistema politico definito sulla base di solide e coerenti identità programmatiche, tra *corporativismo* e *anticonsociativismo*, hanno stimolato vani tentativi di razionalizzazione e modernizzazione politico-istituzionale.

-Fallimento della democrazia maggioritaria, inaugurata nella seconda Repubblica con il *mattarellum*, di fronte all' assenza di un sistema politico ben strutturato (dove *l' alternanza è l' autocorrettivo, il senso del limite che evita il deragliamento del governo di partito*) dinanzi all' emergere di nuovi orientamenti e comportamenti elettorali.

-Necessità di costruire uno *spazio politico unidimensionale* nella persistente difficoltà del sistema politico ad evolvere in direzione di un *bipartitismo* o almeno di un *bipolarismo* coerente - *bipolarismo imperfetto*.

IL GOVERNO DEBOLE

-Frantumazione delle forze politiche e rapporto estremamente conflittuale tra la logica della *leadership* e la logica della *coalizione* (governo di coalizione e *funzione mediatrice* del Presidente del Consiglio, preclusione ideologica).

-Peso rilevante delle dinamiche sociali e politiche nel sistema di governo nella tendenza verso la *decostituzionalizzazione* del sistema politico.

Le sei figure dell' esecutivo dal 1948 ad oggi

1) *premiership piena* ('48-'53 il premier è leader del partito di maggioranza)

2) *coalizione a partito predominante* (governo di spartizione e ridimensionamento della premiership)

3) *consensuale con collocazione ineguale* (anni '60-'70)

4) *coalizione a modello paritario* (anni '80- maggiore visibilità del Presidente del Consiglio: dai partiti in parlamento ai partiti nel governo - decisionismo)

5) *rapporto fiduciario con il Presidente della Repubblica* (anni '50- primi anni '60 - governo tecnico; attivismo del Capo dello Stato - forte caratterizzazione della premiership nei governi tecnici degli anni '90)

6) investitura elettorale del governo e del parlamento (tendenza verso la parlamentarizzazione dei partiti - "democrazia maggioritaria e immediata"?)