

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 29/03/2017

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/39225-i-sistemi-politici-e-le-forme-di-governo>

Autore: Maesano Mario

I sistemi politici e le forme di governo

I sistemi politici e le forme di governo.

La forma di governo, da non confondere con la forma di Stato, è un modello organizzativo di distribuzione del potere tra gli organi principali dello Stato e all'insieme dei rapporti che vengono ad intercorrere, in un dato ordinamento, tra chi governa (cd. Stato-apparato) e chi è governato, inteso quest'ultimo sia come individuo sia in riferimento alle articolazioni sociali che nel loro insieme concorrono a formare la società civile.

La forma attribuita allo Stato consente di comprendere le finalità che si intendono perseguire: siano essi fini generali piuttosto che fini di benessere. Il perseguimento delle diverse finalità di uno Stato e/o la prevalenza delle une o delle altre ha comportato le sue diverse classificazioni, a partire dallo Stato assoluto sino ad arrivare allo Stato sociale¹.

In definitiva, quindi, la forma di Stato indica le finalità che lo Stato persegue, la forma di governo indica la modalità attraverso le quali si intende raggiungerli attraverso il soggetto istituzionale che ha il compito di governare all'interno dell'apparato statale.

La forma di governo rappresenta quindi una formula avente carattere sia normativo che sociologico.

Per il criterio giuridico in senso stretto le forme di governo si distinguono dal grado di separazione dei poteri; ma tale criterio non è sufficiente se non viene contestualizzato alla luce di fattori extra-giuridici che possono influenzare la forma di governo senza stravolgere in modo radicale la realtà istituzionale.

¹EdiSes S.r.l., Manuale Teorico, a cura della Rivista EdiSes, Napoli, 2016.

Naturalmente, il riferimento è anzitutto alla messa a fuoco dell'incidenza dell'assetto politico-partitico sul funzionamento della forma di governo, di per sé eterodossa rispetto ad una raffigurazione di stampo strettamente normativistico conclusa nell'esame per linee interne delle discipline costituzionali relative ai rapporti tra organi di vertice dello Stato, o tutt'al più assistita da tipizzazioni di ordine universale ancor più scorporate dai contesti storici di riferimento proprio allo scopo di avvalorarne l'attitudine a restituire la "essenza" delle forme di governo².

Altro è quando la considerazione del fattore partitico viene assunta come un'incombenza cognitiva ineludibile in presenza del nuovo assetto democratico, che sul piano del disegno costituzionale e su quello della sua concreta realizzazione, vede pienamente legittimato il pluralismo partitico ed il ruolo dei partiti che lo compongono alla stregua dell'art. 49 della Costituzione, ma anche degli artt. 72 e 82 e dal presupposto della pluralità implicito nelle citate disposizioni costituzionali³.

Il funzionamento concreto dei governi parlamentari è legato in misura rilevante dal contesto strutturale del sistema dei partiti politici e dei sistemi elettorali.

I sistemi elettorali, in particolare, costituiscono un fondamentale elemento di riqualificazione della rappresentanza politica e possono contribuire non poco ad assicurare la "governabilità" del Paese.

²R. Nania, *Forma di governo e sistema dei partiti*: rileggendo Leopoldo Elia, Roma, 2014.

³Per questa indicazione di ordine sistematico, cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Editore, Milano 1970, XIX, p. 638.

Poiché il Parlamento italiano è l'organo di rappresentanza della volontà popolare, è evidente come un adeguato sistema elettorale sia di vitale importanza per il corretto funzionamento della democrazia.

Il principio della separazione dei poteri.

Il principio della separazione dei poteri, è accolto nella nostra Costituzione la quale si limita ad indicare quali sono gli organi ai quali viene attribuito l'esercizio delle funzioni, secondo un criterio di prevalenza; ma al tempo stesso, non esclude che la stessa funzione possa essere esercitata da organi diversi da quelli cui essa è stata istituzionalmente attribuita (c.d. interferenze funzionali - V. artt. 76 e 77, Cost.).

All'origine del principio della separazione dei poteri sta l'esigenza, fortemente sentita nello Stato moderno, di assicurare il buon funzionamento dell'apparato statale e di garantire la libertà degli individui⁴.

Nel 1748, il francese Montesquieu fu il primo a esprimere compiutamente, nell'opera "L'esprit de lois" (Lo spirito delle leggi), la cosiddetta teoria dei tre poteri.

I primi esempi di essa si trovano già nel mondo antico: Aristotele, nella Politica (IV sec. a.C.), distingueva l'attività deliberativa, esecutiva e giudiziaria della polis.

È tuttavia nell'Inghilterra del '600 che il concetto di separazione dei poteri trova una formulazione compiuta.

Il filosofo John Locke, nei suoi Due trattati sul governo (1690) teorizzava una divisione dei poteri tra il parlamento e il sovrano, assegnando al primo il potere legislativo, cioè la facoltà di creare le leggi, e al secondo il potere esecutivo e quello federativo, ossia il compito di mettere in pratica e far rispettare le leggi (potere esecutivo), nonché la competenza in politica estera e nella difesa dello Stato (potere federativo)⁵.

Montesquieu ritiene che i tipi di governo degli uomini siano essenzialmente tre: la repubblica, la monarchia e il dispotismo. Ciascuno di questi tre tipi ha propri principi e proprie regole da non confondersi tra loro.

Nell'opera "L'esprit de lois" egli scrive, "il potere corrompe, il potere assoluto corrompe assolutamente", è necessario evitare di confondere la libertà con l'arbitrio. "La libertà politica non consiste affatto nel fare ciò che si vuole. In uno Stato, vale a dire in una società dove ci sono delle leggi, [...] la libertà è il diritto di fare tutto quello che le leggi permettono; e se un cittadino potesse fare quello che esse proibiscono, non vi sarebbe più libertà, perché tutti gli altri avrebbero del pari questo potere. La democrazia e l'aristocrazia non sono Stati liberi per loro natura. La libertà politica non si trova che nei governi moderati.

Tuttavia non sempre è negli Stati moderati; vi è soltanto quando non si abusa del potere; ma è una esperienza eterna che qualunque uomo che ha un certo potere è portato ad abusarne; va avanti finché trova dei limiti. Chi lo direbbe! Perfino la virtù ha bisogno di limiti. Perché non si possa abusare del potere bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere".

È opportuno quindi, affinché non vi siano abusi, che il potere assoluto sia diviso in più poteri parziali, ciascuno dei quali deve controbilanciare l'altro. "In ogni Stato vi sono tre generi di poteri:

- il potere legislativo (Parlamento), che consiste nel porre le leggi quali regole generali ed astratte cui tutti in egual misura sono soggetti;
- il potere esecutivo (Governo), che consiste nell'assicurare il funzionamento dello Stato sulla scorta dello ius dato dalla legge;
- il potere giurisdizionale (Magistratura), che consiste nell'applicare la legge al caso concreto assicurandone il rispetto.

I poteri quindi non devono concentrarsi, né nella stessa persona, né tantomeno nello stesso gruppo di individui, altrimenti per i cittadini non vi sarebbe libertà, per la teoria dei pesi e contrappesi ciascun potere si comporta quale limite agli altri creando un sistema di reciproco controllo⁶.

⁴T. Martines, Diritto Costituzionale, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

⁵Domenico Felice (a cura di), Leggere 'Lo spirito delle leggi' di Montesquieu, 2 voll., Milano, Mimesis, 2010; Paolo Biscaretti di Ruffia, Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di governo. Le costituzioni moderne. Giuffrè, 1988.

⁶Aljs Vignudelli (a cura di), Istituzioni e dinamiche del diritto: i confini mobili della separazione dei poteri, Milano, Giuffrè, 2009.

La funzione di indirizzo politico.

Il potere esecutivo è costituito da un complesso di (organi centrali e periferici), al vertice dei quali è posto il Governo come organo costituzionale. E poiché il Governo italiano è un < Governo a ministeri >, l'apparato dello Stato è diviso in <apparati centrali di settore>, organicamente costituiti, detti ministeri perché fanno capo ad un organo costituzionale, che è il ministro (M.S. Giannini).

Accanto alle tre funzioni sopra descritte se ne colloca un'altra: la funzione di indirizzo politico.

Tale funzione consiste nel delineare quelli che sono i fini essenziali che lo Stato intende raggiungere.

Attraverso la funzione di indirizzo politico si determinano le linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento accanto agli obiettivi di politica interna ed estera.

Nella nostra forma di Governo, l'art. 95, comma I, Cost. e la l. n.400/1988, individua il centro di imputazione dell'esercizio di funzione di indirizzo politico nel Governo.

Al Governo spetta la funzione di indirizzo politico, attraverso la quale esercita il ruolo di guida del paese, a norma dall'art. 95 della Costituzione, <Il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri>.

Il Governo, dunque, in quanto espressione di una determinata maggioranza, è l'organo al quale, nel nostro sistema costituzionale, è affidata, assieme alle Camere, l'attività di direzione politica ed al quale spetta (come Consiglio dei ministri) di determinare collegialmente la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa, oltre che di deliberare su ogni altra questione relativa all'indirizzo politico fissato nel rapporto fiduciario con le Camere (art. 2, comma I, legge n. 400/1988)⁷.

Tra i poteri attribuiti al Governo, vanno individuati:

l' iniziativa legislativa, l'emanazione dei decreti legge e legislativi, la manovra della spesa pubblica attraverso il bilancio dello stato, la direzione della politica estera.

Spetta, poi, al Governo la funzione esecutiva o amministrativa che consiste nella direzione, attraverso i ministri con portafoglio, dei settori della Pubblica Amministrazione.

Il Governo ha infine il potere normativo, cioè il potere di emettere norme finalizzate a tradurre in pratica le decisioni prese nell' ambito della funzione di indirizzo politico. Il potere normativo è esercitato attraverso l' emanazione dei decreti legge, decreti legislativi e regolamenti⁸.

⁷T. Martines, Diritto Costituzionale, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

⁸F. Modugno, Diritto pubblico, Giappichelli Editore, Torino, 2012.