

Giacinto della Cananea

**Le istituzioni italiane negli anni Settanta (e oltre):
cambiamento senza innovazione**

* Schema dell'intervento al seminario "Crisi? Gli anni Settanta e le loro fratture, 1968-1981" organizzato dalla Facoltà di scienze politiche dell'Università di Bologna, 11-12 giugno 2009.

- I. Il problema di fondo: l'Italia è tra i fondatori della Comunità europea, fa parte dell'OCSE e del G-7. Dunque, sembra aver realizzato l'antica aspirazione - "entrare in Europa" - della parte più avveduta della sua classe dirigente. Ma proprio l'integrazione più stretta in Europa evidenzia i molti punti di debolezza, oltre ai pochi punti di forza: governi apparentemente onnipotenti, ma che spesso si rivelano deboli; servizi pubblici costosi, ma inferiori per qualità rispetto agli altri paesi; un elevato debito pubblico, che pone seri problemi per la democrazia, oltre che per la tenuta dei conti. Dunque, se vi era un divario con gli Stati di più antica tradizione, esso non è stato colmato. Anzi, per alcuni versi, la distanza sembra essere aumentata.
- II. Le ipotesi. Passando dalla diagnosi del problema all'individuazione delle cause, ci si può domandare se, ed eventualmente in quale misura sulle cause più risalenti (una ritardata unificazione, una costituzione di compromesso) si siano innestati difetti più recenti, segnatamente nel corso degli anni Settanta del XX secolo. Un'ipotesi di lavoro più specifica è che i cambiamenti che pure sono intervenuti nel corso di questo periodo non abbiano dato luogo a una modernizzazione delle istituzioni pubbliche, della loro capacità di scelta, di decisione e di azione
- III. Ambito dell'indagine. Per saggiare la consistenza dell'ipotesi di lavoro, vengono considerati tre ordini di problemi: A) la trasformazione dei compiti dei pubblici poteri; B) la capacità dei governi di realizzare i propri indirizzi politici; C) l'adeguatezza delle garanzie. Essi sono illustrati, di seguito, in modo molto schematico
- IV. Dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse (Giannini)
 - A) I dati per le interpretazioni
 - i. l'aumento dei compiti pubblici
 - ii. l'incremento della spesa e del debito: aspetti economici
 - iii. leggi di spesa prive di copertura finanziaria

B) Le interpretazioni

- i. l'interpretazione "edificante": l'incremento della spesa pubblica è stato giustificato dalla necessità di attuare gli impegni assunti dalla Costituzione; la spesa è cresciuta in ritardo rispetto agli altri principali paesi ed è - quanto al volume - tutt'altro che anomala
- ii. l'interpretazione critica: la Costituzione non prefigura uno Stato dispensatore di beni; si ispira a criteri di rigorosa selettività; richiede controlli sulla gestione, mai svolti, e un adeguamento dell'ordinamento della spesa, che è mancato

V. Governi deboli

A) I dati per le interpretazioni

- i. governi transeunti (durata media di circa un anno), ma con ministri stabili in gabinetti diversi
- ii. debolezza dei "custodi del tesoro"
- iii. una questione specifica: chi è il "*commander in chief*"?

B) Le interpretazioni

- i. Un'interpretazione diffusa. timore del cesarismo e mito della centralità del Parlamento
- ii. assenza dei presupposti indispensabili per l'efficienza governativa: debolezza della protezione costituzionale; mancata revisione della "cassetta degli attrezzi"; assenza - rispetto ad altri paesi - di meccanismi di formazione della dirigenza pubblica e rifiuto del merito

VI. Inadeguatezza delle garanzie

- A) Garanzie politiche: il Parlamento come garante? Istituti mal congegnati e disinteresse per i controlli della Corte dei conti.
- B) Garanzie giurisdizionali: sviluppo del sistema delle tutele (istituzione dei TAR) lungo le linee di fine Ottocento: né il modello inglese, né quello francese. Incremento del contenzioso e lentezza della giustizia. Difficoltà nel risarcimento dei danni subiti dai cittadini
- C) Assenza o debolezza delle garanzie che nel Novecento si sono sviluppate in altri ordinamenti: *due process of law*, *ombudsman*
- D) Un ritardo (solo) culturale?

Riferimenti bibliografici essenziali

- Sulle vicende analizzate:
S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, 1983; *Lo Stato introvabile*, 1995
M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, 1986
- Sulle vicende più recenti:

M. Bull and M. Rhodes (eds.), *Crisis and transition in Italian Politics*, London, Frank Cass Publ., 1997

G. della Cananea, *The Growth of the Italian Executive*, in P. Craig & A. Tomkins (eds.), *The Executive and Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 243-267.