

$$\frac{A_{14}}{427}$$

Francesco Belfiore
**Il rapporto tra i poteri
nello Stato democratico**
Un approccio filosofico



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

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

ISBN 978-88-548-4976-1

*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: luglio 2012

Chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Affinché non si possa abusare del potere occorre che [...] il potere controlli il potere.

Charles de Montesquieu, *De l'esprit des lois*.

Nella preparazione della Costituzione, il governo non deve avere alcuna ingerenza...” “Nel campo del potere costituente il governo non può avere alcuna iniziativa, neanche preparatoria”. “Quando l’Assemblea discuterà pubblicamente la... Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti.

Piero Calamandrei, *Come nasce la nuova Costituzione*.

Indice

<i>PREFAZIONE</i>	11
CAPITOLO I <i>I TRE POTERI DELLO STATO</i>	15
CAPITOLO II <i>LA SEPARAZIONE, O DISTINZIONE, DEI POTERI DELLO STATO</i>	21
CAPITOLO III <i>RAPPORTO TRA POTERE LEGISLATIVO E POTERE ESECUTIVO</i>	23
3.1. <i>INTERDIPENDENZA DEI POTERI LEGISLATIVO ED ESECUTIVO</i>	23
3.2. <i>DISTINZIONE TRA POTERE LEGISLATIVO E POTERE ESECUTIVO</i>	24
3.2.1. <i>Sistemi politici parlamentari</i>	24
3.2.2. <i>Sistemi politici presidenziali</i>	25
3.2.3. <i>Proposta di un sistema politico in cui il potere esecutivo sia indipendente ed eletto come organo collegiale.</i>	26
3.2.3.1. <i>Elezione diretta dei membri del governo (ministri) e del parlamento (rappresentanti del popolo)</i>	26
3.2.3.2. <i>Sostituibilità dei ministri e dei membri del parlamento</i>	28
3.2.3.3. <i>Personalizzazione della politica e ruolo dei leader</i>	30
3.2.3.4. <i>Eccessiva personalizzazione della politica e creazione di personalità “intoccabili”</i>	33

CAPITOLO IV

*RAPPORTO TRA LA MAGISTRATURA E I POTERI
LEGISLATIVO ED ESECUTIVO*

	37
4.1. PROBLEMI RELATIVI AL RAPPORTO TRA LA MAGISTRATURA E I POTERI LEGISLATIVO ED ESECUTIVO	37
4.2. CONTRO L'IMMUNITÀ PARLAMENTARE	39
4.3. LA NECESSARIA INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA	42
4.4. PREVENZIONE DEI POSSIBILI ERRORI E ATTI SCORRETTI COMMESSI DAI MAGISTRATI	52
4.5. IL POSSIBILE CONDIZIONAMENTO ESTERNO DELLA MAGISTRATURA	54
4.6. IL PRETESO "EQUILIBRIO" TRA I POTERI DELLO STATO	55
4.7. IL PRETESO "PRIMATO DELLA POLITICA"	57
4.8. SULLA RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI	63
4.9. GARANTISTI, GIUSTIZIALISTI, E MORALISTI	66
4.10. SULL'OBBLIGATORietà DELL'AZIONE PENALE	69
4.11. RAPPORTO TRA LA MAGISTRATURA INQUIRENTE, LA MAGISTRATURA GIUDICANTE E IL DIFENSORE DELL'IMPUTATO	74

CAPITOLO V

*RAPPORTO TRA IL PARLAMENTO E LA CORTE
COSTITUZIONALE*

77

CAPITOLO VI

RAPPORTO TRA I POTERI LEGISLATIVO ED ESECUTIVO E IL POPOLO

87

6.1. IL DIRITTO ALLA PRIVACY: CONCETTI GENERALI	87
6.1.1. <i>I "politici" e il diritto alla privacy</i>	90
6.1.2. <i>Diritto alla privacy e dichiarazione dei redditi</i>	92
6.2. SULLA DIFFAMAZIONE DEI POLITICI: "CRITICA CONTRO OFFESA" E "DISPREZZO CONTRO ODIO"	94

CAPITOLO VII

RAPPORTO TRA ELETTI ED ELETTORI

103

7.1. LA PREVALENZA DELLA MAGGIORANZA E LA REGOLA MAGGIORITARIA	103
--	-----

7.1.1. <i>Considerazioni generali sulla regola maggioritaria</i>	103
7.1.2. <i>L'astensione dal voto</i>	110
7.1.3. <i>Significato della partecipazione al voto dei cittadini</i>	111
7.1.3.1. <i>Partecipazione al voto e autogoverno</i>	111
7.1.3.2. <i>Obiettivi dei partiti e obiettivi personali</i>	113
7.2. LA REGOLA MAGGIORITARIA E LA NASCITA DELLA SOCIETÀ DEMOCRATICA	116
7.3. DEMOCRAZIA DIRETTA E DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA	121
7.3.1. <i>Aspetti generali</i>	122
7.3.2. <i>Confutazione della concezione dei rappresentanti eletti come una minoranza oppressiva</i>	125
7.3.3. <i>I rappresentanti del popolo come interpreti e promotori di un programma politico</i>	129
7.4. I DIVERSI GRADI DI DEMOCRAZIA E LA DEMAGOGIA	134
7.4.1. <i>Fattori che limitano il grado di democrazia</i>	134
7.4.2. <i>Demagogia</i>	137
7.5. I SISTEMI ELETTORALI	139
7.5.1. <i>I sistemi elettorali per la scelta dei partiti e dei rappresentanti</i>	139
7.5.2. <i>I sistemi elettorali per la scelta dei candidati da parte dei partiti politici</i>	145
CAPITOLO VIII	
RAPPORTO TRA MAGGIORANZA E MINORANZA	147
8.1. DOVERI E DIRITTI DELLA MINORANZA NEI CONFRONTI DELLA MAGGIORANZA	147
8.1.1. <i>Doveri della minoranza</i>	147
8.1.2. <i>Diritti della minoranza</i>	150
8.1.2.1. <i>Diritti del partito di minoranza e dei suoi membri</i>	151
8.1.2.2. <i>Diritti dei cittadini che non condividono alcune norme costituzionali</i>	152
8.1.2.3. <i>Obiezione di coscienza e disobbedienza civile</i>	156

10	<i>Il Rapporto tra i 'Poteri' nello Stato Democratico</i>	
	8.2. DOVERI E DIRITTI DELLA MAGGIORANZA NEI CONFRONTI DELLA MINORANZA	157
	8.2.1. <i>Diritti della maggioranza</i>	157
	8.2.2. <i>Doveri della maggioranza</i>	158
	CAPITOLO IX	
	<i>LA PROPOSTA DI UNA DEMOCRAZIA GRADUALE</i>	163
	9.1. LA DEMOCRAZIA GRADUALE: ATTIVITÀ LEGISLATIVA	164
	9.2. LA DEMOCRAZIA GRADUALE: ATTIVITÀ DELL'ESECUTIVO	166
	9.3. COMMENTO SULLA DEMOCRAZIA GRADUALE	168
	CAPITOLO X	
	<i>RAPPORTO TRA I POTERI DELLO STATO E I POTERI ECONOMICO E RELIGIOSO</i>	173
	10.1. IL POTERE ECONOMICO	173
	10.2. IL "POTERE" RELIGIOSO	177
	<i>CONCLUSIONI</i>	181
	<i>BIBLIOGRAFIA</i>	185

Prefazione

Questo breve lavoro, come indicato dal titolo “*Il Rapporto tra i Poteri nello Stato Democratico. Un Approccio Filosofico*”, è dedicato a illustrare il complesso rapporto di unità-distinzione che intercorre tra i diversi “poteri” in uno Stato democratico e, come premessa indispensabile, a far comprendere la reale natura di tali poteri. Va subito detto che il termine “poteri” è qui usato non solo nel senso più comune, cioè per indicare il potere legislativo, quello esecutivo e quello giudiziario, ma in senso più lato, cioè per riferirsi anche a tutte le forme di “potere” operanti in uno Stato democratico, come la Corte costituzionale, il popolo degli elettori, i leader politici e i rappresentanti eletti, la maggioranza e la minoranza politica, etc. Come corollario indispensabile, vengono inoltre presentate alcune considerazioni sul funzionamento dei sistemi democratici.

Lo stimolo ad approfondire i punti sopra menzionati è nato dall’osservazione dei dibattiti politici, sia quelli svolti oralmente sia quelli che avvengono a mezzo stampa, dai quali affiora in modo evidente, a mio parere, che molti dei protagonisti della scena politica non sempre hanno chiari i

concetti relativi alla natura dei vari poteri presenti in uno Stato democratico e ai loro reciproci rapporti. Eppure, è indispensabile che tali concetti siano posseduti non solo dagli uomini delle istituzioni, dai leader e dagli attivisti politici ma anche da tutti quei cittadini (idealmente tutti) che sono interessati a un'attiva e responsabile partecipazione alla vita pubblica. Infatti, la mancata comprensione della natura e della funzione dei vari "poteri" dello Stato democratico può portare a distorte interpretazioni; può, ad esempio, far avvertire la magistratura come una sorta di potere incontrollato; la Corte costituzionale come un organo che limita la libertà del parlamento, la maggioranza come una massa numericamente forte che esercita una sorta di dittatura sulla minoranza, e così via.

Le considerazioni sopra esposte mi hanno spinto a scrivere il presente testo, avvalendomi delle concezioni e delle nozioni elaborate nel mio recentissimo libro *"The Democratic Society and Its Founding Concepts"* (pubblicato dalla University Press of America, Lanham, MD, USA) e, in minor misura, nei due lavori che ho pubblicato (con la stessa casa editrice) nel 2004 e nel 2007 (vedere la sezione "Bibliografia"). L'aver fatto riferimento a questi tre volumi nello scrivere questo libro significa che ho ripreso dei concetti personali che avevo esposto in quei lavori, naturalmente rielaborandoli per adattarli al nuovo contesto. Ciò mi ha consentito di presentare concetti, a volte complessi, in forma semplice ma concettualmente esauriente, rimandando il lettore per gli approfondimenti teorici e i riferimenti bibliografici ai volumi

precedentemente citati.

Allo scopo di ottenere un testo di facile lettura, ho evitato l'uso di termini tecnici e il riferimento alle diverse e particolari situazioni e strutture dei vari Stati, preferendo un linguaggio di facile comprensione e avente una validità il più possibile generale (ad esempio, anziché usare i termini "pubblici ministeri" o "prosecutors" ho preferito usare il termine più generico di "magistrati inquirenti").

Desidero ringraziare l'*University Press of America* per aver accordato il permesso di riprendere alcuni concetti che avevo esposto nei tre volumi sopra menzionati. Inoltre, un caloroso ringraziamento va all'*Aracne Editrice* per avere accettato con entusiasmo la proposta di pubblicare questo libro che, mi auguro, possa essere ben accolto dal pubblico, specialmente nel presente momento storico, caratterizzato da una condizione politica in evoluzione, che richiede un'attenta e responsabile partecipazione di tutti alla vita pubblica.

Sono consapevole che i concetti e le considerazioni esposti in questo libro possono non essere condivisi da altri, e sarei grato a coloro che volessero esprimere una critica costruttiva o fornire utili suggerimenti.

Catania, novembre 2011.

Francesco Belfiore
Email: f.belfiore1@alice.it

Capitolo I

I tre poteri dello Stato

Prima di analizzare e discutere il rapporto tra i tre poteri dello Stato, è necessario definire brevemente cosa i poteri dello Stato sono dal punto di vista concettuale.

I tre poteri dello Stato rappresentano, com'è noto, i tre tipi di attività che lo Stato svolge: l'attività legislativa, l'attività esecutiva e l'attività giudiziaria. Queste tre attività svolte dallo Stato, cioè dalla società organizzata nel suo insieme, corrispondono alle tre attività svolte dai singoli individui (o persone) che compongono la società. Esse rappresentano, cioè, a livello pubblico, le medesime attività svolte dal singolo individuo nella sua attività privata. Ciò perché si tratta delle tre attività che caratterizzano la persona umana (o lo spirito umano). Infatti, come ho discusso nel mio testo del 2004 (ma anche in quelli del 2007 e del 2012), lo spirito umano, sia al livello del singolo individuo che al livello più ampio della collettività, esercita tre tipi di attività: l'*attività razionale* (o intelletto), creatrice delle *idee* (dalle più semplici alle più complesse e generali, quali sono quelle che costituiscono la conoscenza nelle sue varie bran-

che); l'*attività emozionale* (o sensibilità), creatrice dei *sentimenti* (dai più semplici ai più profondi e universali, quali quelli espressi nelle opere d'arte); e l'*attività pratica* (o potere), creatrice delle *azioni* (dalle più semplici e particolari, che interessano uno o pochi individui, a quelle più generali, che coinvolgono molti o tutti i membri di una società, quali sono le *azioni regolate dalle leggi* svolte dai cittadini di uno Stato democratico).

Le tre attività svolte dallo spirito umano non sono indipendenti l'una dall'altra ma correlate l'una con le altre, anzi interdipendenti tra di loro, nel senso che ognuna delle tre attività, per essere svolta, necessita del supporto delle altre due. Così, ad esempio, un'*azione* (espressione dell'attività pratica), consiste nell'attuazione di un'*idea-di-progetto* o, più semplicemente, progetto (creato dall'attività razionale) e dal *desiderio* di attuare quel progetto (desiderio creato dall'attività emozionale).

Riferendoci a una comunità o società organizzata in Stato, che è il punto che qui ci interessa, sulla base dei brevi cenni fatti sopra, appare evidente che l'attività legislativa (svolta dal Parlamento) rappresenta l'*attività progettuale dell'intelletto*, cioè quella parte dell'attività razionale volta a elaborare dei progetti circa ciò che i cittadini debbono o non debbono fare (e circa i modi del funzionamento degli organi dello Stato). Nello scegliere tra i diversi possibili progetti, oltre che la razionalità che sta alla base di ognuno di essi, gioca un ruolo importante anche la componente emozionale, cioè i sentimenti (di attrazione o di avversione) verso i singoli progetti, e la componente pratica, cioè la capacità di raccogliere e di or-

ganizzare, mediante le necessarie azioni, le informazioni necessarie all'elaborazione di un progetto. Si tratta quindi di un'*attività razionale-progettuale*, supportata dall'attività emozionale (attrazione o avversione verso un progetto) e da quella pratica (azioni necessarie per l'elaborazione di un progetto). Deve essere sottolineato che la definizione di un progetto, comportando sempre la scelta tra i vari possibili progetti, implica necessariamente una decisione. Possiamo quindi definire l'attività legislativa come attività razionale-decisionale o, più semplicemente, come *attività decisionale*. Considerando che l'attività legislativa è sempre diretta a tutti i cittadini, o a tutti i cittadini appartenenti a una data categoria, l'attività legislativa può essere definita come *attività razionale-decisionale generale (e astratta)*; tenendo conto che le leggi vengono approvate se sono condivise dalla maggioranza dei rappresentanti del popolo, l'attività legislativa deve essere definita come *attività razionale-decisionale generale condivisa* (almeno, condivisa dalla maggioranza).

Passando all'attività dell'Esecutivo (cioè, del governo), essa deve essere considerata come appartenente all'*attività pratica-operativa*, consistente in *disposizioni o comandi* e relativi *atti o azioni* (esercitati dal *potere* come attributo dello spirito umano), in quanto l'attività dell'esecutivo consiste nella realizzazione pratica dei progetti definiti dalle leggi emanate dal Parlamento.

Infine, l'attività giudiziaria consiste nell'accertare, nei casi incerti, se una determinata azione proibita o prescritta dalla legge sia stata commessa od omessa da parte di determinati cittadini (e

di determinare la sanzione adeguata, secondo i criteri stabiliti dalla legge). Tale attività, dunque, è rivolta ad accertare, cioè a farci conoscere, eventi particolari; essa pertanto può essere definita come attività razionale dell'intelletto volta alla conoscenza di fatti particolari, cioè come attività *razionale-conoscitiva particolare (e concreta)*. Più precisamente, l'attività giudiziaria rientra nella sfera della *conoscenza applicata* (ai vari casi particolari e concreti da giudicare) che, come tale, deve essere distinta dalla sfera della *conoscenza teorica o ricerca scientifica*, volta al progressivo sviluppo del sapere.

Possiamo dunque concludere affermando che, dei tre poteri dello Stato, il potere legislativo (parlamento) esercita l'*attività razionale-decisionale condivisa generale (e astratta)*, il potere esecutivo (governo) esercita l'*attività pratica-operativa* (realizzazione delle finalità determinate dalla legge), e il potere giudiziario esercita l'*attività razionale-conoscitiva particolare (e concreta)*.

La distinzione dei tre poteri dello Stato, così concepita, può essere definita una *distinzione ontologica*, perché basata sulla struttura e funzionamento dello spirito umano.

A questo punto è opportuno introdurre una precisazione. Benché comunemente si parli dei tre poteri dello Stato, sarebbe più appropriato parlare dei tre organi o corpi dello Stato. Ciò perché solo il potere legislativo e quello esecutivo sono dei veri "poteri", in quanto il potere legislativo adotta le decisioni (cioè definisce i progetti, o leggi, da attuare) e quello esecutivo provvede a implementare praticamente tali decisioni. Quanto al "potere"

giudiziario, esso non appartiene alla sfera del potere (prendere decisioni e attuarle), ma a quella del sapere, poiché, come sappiamo, l'attività del "potere" giudiziario è volta ad accertare, cioè a farci conoscere, se una data azione od omissione (vietata dalla legge) è stata compiuta e da chi. Per questi motivi, anziché parlare dei tre "poteri" dello Stato, sarebbe più appropriato parlare dei tre organi o corpi dello Stato. Tuttavia, cedendo all'uso comune, userò anch'io il termine "potere" per indicare uno qualsiasi dei tre organi o corpi dello Stato.

[Il fatto che la magistratura inquirente possa utilizzare la polizia giudiziaria per le sue indagini, e che la magistratura giudicante infligga sanzioni che debbono essere necessariamente eseguite (mediante l'impiego della polizia e delle strutture e del personale carcerari) rappresenta l'aspetto unitario o di contatto che, assieme alla separazione o distinzione, costituisce il rapporto di unità-distinzione che intercorre tra le tre attività dello spirito umano e quindi anche dello Stato (in questo caso, tra l'attività della magistratura e quella del potere esecutivo)].

