



F. MUSELLA, *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, Egea Università Bocconi, 2012, pp. 195.

Per un giurista, il solo studio della modellistica costituzionale non appare sufficiente strumento di analisi delle forme di governo, posto che, dati i criteri definitivi, si rischierebbe di giungere a una morfologia dei governi appiattita nella classica dicotomia che contrappone presidenzialismo e parlamentarismo. Così, per analizzare e definire meglio i cambiamenti intervenuti nel ruolo istituzionale e nell'attività dell'esecutivo, durante il periodo della c.d.

Seconda Repubblica, Fortunato Musella in *Il Premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, Egea Università Bocconi, 2012, pp. 195, dopo aver offerto un quadro storico istituzionale della transizione italiana, volge lo sguardo verso la dinamica istituzionale, dimensione capace di cogliere il reale funzionamento del sistema politico, sempre in bilico tra *Konstitution* e *Verfassung*. Più in generale, nel volume si tenta una valutazione del momento, dei percorsi, dell'intensità e dei limiti dell'innovazione istituzionale, intendendo con tale espressione un vasto parco di interventi relativi alle strutture di autorità dell'ordinamento italiano e, in particolare, quelli che incidono sui rapporti tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico.

Più nello specifico, la prospettiva assunta segue la vicenda del governo monocratico che, stante un *imprinting* costituzionale fondato sulle tesi kelseniane relative alla mediazione come metodo democratico per eccellenza, fino a non molto tempo fa, è stata relegata alla stagione pre-democratica o non democratica. Se già alcuni decenni fa Elia riconosceva nella personalizzazione del potere "una delle tendenze modellistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea", l'Autore analizza il ritorno di potere personale che, con la crisi dei corpi collettivi in auge nel XX secolo, dai partiti ai Parlamenti, pare costituire una comune e "strutturalmente connaturata" tendenza evolutiva delle democrazie contemporanee negli ultimi anni, anche in assenza di cambiamenti della Costituzione formale.

La prima parte dell'opera offre un inquadramento storico-istituzionale della transizione italiana, da regime partitocratico a para-presidenziale, centrato sul predominio del leader e dell'esecutivo rispetto al Parlamento. Infatti, se ingrediente principale della prima Repubblica era il partito politico, al punto che la conduzione dell'esecutivo è stata definita "direzione plurima dissociata", la crisi di regime degli anni Novanta, mettendo in discussione il dominio dei partiti nella sfera statale, ha aperto un'importante finestra di opportunità per la valorizzazione della leadership monocratica. Secondo l'Autore, l'Italia rappresenta, per molti aspetti, un vero e proprio "idealtipo di presidenzializzazione", risultante anzitutto dalla rivoluzione - legale prima, costituzionale poi - che, a livello locale, ha condotto a un "rinascimento metropolitano" per cui il governo locale ha trovato il proprio nuovo baricentro nelle capacità d'indirizzo politico dei sindaci. A livello centrale, diversamente, il cambiamento non è passato per una revisione organica della Costituzione, né è stata introdotta l'elezione diretta del capo del governo e nonostante ciò, in punto di prassi, si è affermata la preminenza del leader di governo nei processi di acquisizione e gestione del potere. Abbandonato il "parlamentarismo integrale", subito dopo gli eventi legati allo scandalo di Tangentopoli, l'ordinamento italiano ha riscoperto la centralità del Primo Ministro cosicché, nelle attività di governo, in maniera "progressiva e apparentemente irresistibile", si è realizzato il passaggio dal principio collegiale a quello monocratico.

Sul cambio di natura del regime parlamentare italiano, innegabile è stato l'impatto esercitato dalla discesa in campo di Berlusconi: facendo leva su un imponente arsenale di mezzi mediatici e organizzativi, e così sviluppando un rapporto diretto con la cittadinanza, capace di scavalcare l'intermediazione dei partiti, in qualità di capo dell'esecutivo, il leader è riuscito ad acquistare maggiori risorse potestative. Seguendo la parabola dei partiti politici, "giganti dai piedi d'argilla", l'Autore descrive così la trasformazione maggioritaria delle nostre istituzioni che, senza abbandonare la forma di Stato di democrazia pluralista, mira a rendere il sistema politico italiano più simile alle maggiori democrazie occidentali quanto a governabilità, alternanza, bipolarismo. Di fatto, nella seconda Repubblica, anche in assenza di un meccanismo formale d'investitura popolare, il Presidente del Consiglio acquista una legittimità quasi diretta e agisce secondo i canoni del governo presidenzial-populista: il processo d'innovazione della democrazia italiana, come dimostrano le modifiche della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari, oltre che i falliti tentativi di riforma costituzionale, è stata quindi operata più in via diretta, attraverso la legittimazione derivante dal consenso popolare, che indiretta, ossia sulla via della rappresentanza politica.

Il cambio di regime intervenuto in Italia – intendendo il termine "regime" in senso mortatiano, come interfaccia ideologica della forma di Stato, sorretta da un particolare gruppo di forze politiche, di modo che i concetti di forma di Stato, Costituzione materiale e regime vengano a sovrapporsi, pur mantenendo una loro specificità – trova un precedente paradigmatico nei mutamenti della presidenza americana, autentico archetipo dei processi di presidenzializzazione. L'Autore, infatti, ripercorre anche la storia istituzionale della madrepatria del presidenzialismo, osservando il susseguirsi di due Repubbliche: per oltre un secolo, i partiti hanno controllato la selezione degli eletti e il processo di attribuzione delle cariche amministrative, mentre solo all'inizio del secolo scorso, si è sviluppato un percorso d'istituzionalizzazione del potere monocratico e si è realizzato un regime di separazione tra legislativo ed esecutivo. Il cambio di guardia fra gli attori egemonici è legato, nel sistema politico americano, a particolari contingenze storiche e alla finestra di opportunità apertasi per i Presidenti nel periodo di crisi economica degli anni Trenta: in questo contesto, inizia a formarsi un circuito di consenso autonomo per il leader di governo, il ramo presidenziale si rafforza a livello organizzativo e crescono per quantità e rilevanza i poteri normativi del Presidente.

Ancora in una fase più recente, la separazione dei poteri – dettata innanzitutto dalla mancata contestualità del voto presidenziale e parlamentare – diviene divisione e, in un quadro d'indebolimento dei partiti come attori d'intermediazione, il Presidente si dota di strumenti d'indirizzo politico indipendenti, ma perde quel controllo dell'assemblea parlamentare che solo la presenza di partiti forti e disciplinati può assicurare. Utilizzando il sistema delle fonti normative come specchio di tale evoluzione, l'Autore descrive una nuova separazione dei poteri in cui i Presidenti, sempre più spesso, sono costretti a contrattare con i parlamentari per l'approvazione delle proprie iniziative politiche o a superare l'*impasse* legislativa attraverso l'adozione di decreti, anche al di là delle previsioni costituzionali.

La seconda parte del volume è poi dedicata all'analisi del processo deliberativo nel nostro paese, attraverso una ricerca condotta avendo particolare riguardo per gli atti aventi forza di legge. Infatti, posto che dagli anni Ottanta i decreti-legge sono stati considerati un termometro molto sensibile delle relazioni tra governo e Parlamento – e dello slittamento del baricentro decisionale in capo all'esecutivo –, l'Autore indaga anzitutto la natura, la funzione e i limiti della decretazione d'urgenza nel passaggio dalla prima alla seconda Repubblica. Nonostante si registri una continuità di giudizio critico da parte della dottrina circa l'utilizzo della decretazione d'urgenza, l'istituto ha vissuto una progressione che, a quadro costituzionale invariato, ha assunto caratteri diversi, a seconda delle fasi politico istituzionali. Da una fase classica in cui il governo è il legislatore, si è passati a un ruolo maggiore del Parlamento come colegislatore, a una successiva fase di espansione degli ambiti regolati attraverso la decretazione d'urgenza, sempre in collaborazione tra esecutivo e legislativo – il c.d. fenomeno della reiterazione ne costituisce un chiaro esempio, seppur negativo –, alla situazione attuale in cui si rafforza la tendenza dei governi a legiferare da soli.

L'indagine quantitativa e qualitativa della decretazione d'urgenza si concentra su quest'ultima fase, espressione di due diverse concezioni dell'istituto: da una parte quella viva nella mente dei costituenti e relativa alle ipotesi di governo forte e autoritario, che aggira il controllo parlamentare appropriandosi della funzione legislativa; dall'altra quella funzionale ai casi di governi deboli che, nel tentativo di non far esplodere le proprie contraddizioni interne, forzano le volontà delle opposizioni e della propria maggioranza, attraverso procedure atipiche, ai limiti delle previsioni costituzionali. I nuovi esecutivi a conduzione monocratica, infatti, varcano i propri confini istituzionali, facendo ricorso al decreto-legge in funzione di attuazione dell'indirizzo politico, in maniera sempre più frequente e spregiudicata. Perduto l'ancoraggio ai criteri di eccezionalità e urgenza cui decreti del governo dovrebbero essere legati, se il dato quantitativo della decretazione, nel mutato quadro maggioritario, non permette di registrare una rilevante innovazione rispetto al passato, per la prima volta, oggi, l'esecutivo personalizzato attua punti importanti del proprio programma principalmente legiferando "in via straordinaria" su numerosi ambiti materiali e, per di più, attraverso tecniche normative volte ad irretire la volontà del legislativo (si pensi all'utilizzo della decretazione d'urgenza, unitamente alla questione di fiducia e allo stratagemma dei maxi-emendamenti), spostando il baricentro della produzione normativa dal Parlamento al governo.

Per quanto concerne i decreti legislativi, anche in questo caso l'Autore esamina l'istituto seguendo dapprima una prospettiva storica, poi analizzando la *vis expansiva* del governo sia dal punto di vista dello stravolgimento dell'istituto della delega rispetto al suo modello costituzionale, sia dal punto di vista della quantità e varietà degli ambiti materiali in cui si esprime il potere normativo dell'esecutivo. In realtà, la concezione che in dottrina si è affermata come maggioritaria, distingue tra titolarità ed esercizio della delega, di modo che il ricorso all'istituto non possa essere concepito come affidamento al governo di un potere discrezionale, quanto piuttosto un procedimento complesso, partecipato e democratico, nel quale vi è il concorso di più soggetti e il governo riveste il ruolo di collaboratore e interlocutore dialettico del Parlamento. Strumento normativo utilizzato quasi esclusivamente per materie di secondaria importanza e in modo infrequente, fino agli anni Novanta la legislazione delegata non è sembrata contraddire la centralità della legge nel sistema parlamentare. A seguito del cambio di regime, però, venuti meno i vincoli temporali per il suo esercizio, resi evanescenti gli indirizzi definiti dal Parlamento, non adeguatamente circoscritte le materie dell'attività delegata, il decreto legislativo, quasi trasformatosi in un assegno in bianco a favore dell'esecutivo, è divenuto strumento principale di produzione governativa di riforme di ampio respiro, in numerosi settori di politica pubblica, in posizione di cresciuta autonomia – e, forse, quasi di concorrenza – rispetto al ramo assembleare.

Secondo l'Autore, sono diversi i motivi per i quali la legislazione delegata, da istituto eccezionale e derogatorio rispetto al principio generale di allocazione della funzione legislativa in capo all'assemblea, è diventato uno dei mezzi normativi più incisivi a disposizione dell'esecutivo. Sicuramente fattori di cambiamento sono stati la progressiva complessità dell'intervento statale, la tempestività sempre più richiesta agli interventi dell'esecutivo, la necessità di coordinamento tra i vari livelli di governo, il debole controllo esercitato sui decreti legislativi da Parlamento e Corte costituzionale. Un ruolo molto più importante nel rilanciare e reinterpretare l'uso della delega legislativa, però, l'ha giocato il cambio di regime: governi personalizzati perché più autorevoli dal punto di vista della legittimità elettorale, ricorrono frequentemente all'istituto della delega al fine di conquistare maggiore autonomia nella realizzazione dell'indirizzo politico, soprattutto nel caso di riforme che richiedono interventi intersettoriali e innovativi, sfruttando sia la flessibilità procedurale, sia lo sviluppo di strumenti d'integrazione e correzione. Nel periodo della seconda Repubblica, infatti, si rileva maggiormente il ricorso alla delega legislativa all'interno di provvedimenti collegati alla manovra finanziaria – e talvolta anche attraverso la posizione della questione di fiducia sulla loro approvazione – ovvero all'interno del testo di un decreto-legge. Più spesso sono inoltre emanate disposizioni integrative e correttive con le quali il governo si riappropria di una delega già utilizzata in passato, senza che intervenga una nuova legge parlamentare, e si realizzano così casi di delega non per "oggetti definiti", bensì per "settori" o

“materie”, quasi come si trattasse di un ordinario “trasferimento della funzione legislativa in capo all’esecutivo”.

Un capitolo del volume è poi dedicato all’analisi delle regole parlamentari, specchio delle trasformazioni nel sistema governo-Parlamento, attraverso cui l’Autore ripercorre i passaggi più importanti, dal punto di vista procedurale, del lungo percorso che dal “parlamentarismo integrale” muove verso la costruzione di una corsia preferenziale per le proposte di legge iniziate dall’esecutivo e, più in generale, verso l’assicurazione al governo della piena responsabilità sull’attuazione dell’indirizzo politico, con il compatto supporto di una maggioranza assembleare nettamente distinta dall’opposizione. Sin dalle prime modifiche dei regolamenti parlamentari degli anni Ottanta, infatti, si è trattato di cambiamenti che preparavano il campo per un diverso rapporto tra legislativo ed esecutivo: in particolare, dopo la chiusura del cantiere della Commissione bicamerale D’Alema nel 1997, la redazione dei nuovi testi regolamentari è interpretata come “una strada perseguibile per «micro-razionalizzare» la forma di governo parlamentare, anche se a Costituzione invariata”. Ecco allora che l’Autore investiga la presidenzializzazione del sistema politico italiano e mette in luce le sue contraddizioni: la frammentazione parlamentare appare come la principale causa delle difficoltà a conseguire gli obiettivi sottesi alle modifiche dei regolamenti, impedendo in particolare l’attribuzione al governo di maggiori capacità di controllo sul procedimento legislativo. L’ingresso del governo nei lavori di programmazione, il contingentamento dei tempi a suo favore, l’estensione del voto di fiducia come strumento di affermazione della volontà governativa, le modalità di votazione fondate sul principio dell’economia procedurale, l’abolizione del voto segreto non costituiscono misure sufficienti a garantire l’azione esecutiva in Parlamento.

Dall’analisi degli anni più recenti, inoltre, si rilevano dati sul transfughismo, sia di partito sia di colazione, che, rispetto al passato, ha assunto dimensioni inusitate sia per il numero di parlamentari coinvolti, “sia per gli effetti prodotti tanto sulle forze politiche interessate, quanto sulla stabilità degli esecutivi”: la scelta di cambiare affiliazione politica, oggi, appare di tipo individuale e non più di gruppo, da un partito a un altro. Ciò chiaramente riflette la frantumazione del sistema dei partiti che, descritta dalla stessa composizione del Parlamento in innumerevoli gruppi, risulta evidente anche considerando l’alto tasso di iniziativa legislativa ed emendativa individuale, spesso indipendente dalle linee indicate dal gruppo parlamentare di appartenenza. La divisione all’interno delle assemblee legislative e il rinnovato protagonismo dei singoli parlamentari sono evidentemente il prodotto di un processo di personalizzazione che non ha riguardato solo i vertici delle istituzioni ma, più in generale, tutti i livelli della rappresentanza politica. “Non stupisce, dunque,” – scrive l’Autore – “la difficoltà del governo a condurre il processo legislativo ordinario”, motivo per il quale, sempre più spesso, estensivo è il ricorso alla tecnica della questione di fiducia su maxi-emendamenti, in modo da irretire le prerogative parlamentari e tenere sotto controllo i troppi attori con potere di veto, interni ed esterni alla maggioranza.

Così, la transizione “infinita” del nostro ordinamento può declinarsi nel senso di un iniziato passaggio della forma di governo dal modello consensuale della prima Repubblica a un modello di tipo maggioritario non ancora compiuto, principalmente a causa degli alti livelli di frantumazione intrapartitica e intracoalizionale. In sostanza, pare che all’allargarsi delle basi di legittimità e degli strumenti operativi del Primo Ministro corrisponda una maggiore difficoltà nel compiere scelte d’indirizzo politico che possano contare su una sponda istituzionale quale dovrebbe essere la maggioranza di governo. L’ambivalenza mostrata dal nuovo scenario ha portato quindi il governo, non sostenuto da una maggioranza coesa e incapace di controllare il processo legislativo ordinario, dall’esito incerto, rallentato o troppo oneroso dal punto di vista degli emendamenti apportati al testo in aula, a ricorrere ai propri poteri normativi per la realizzazione dei punti più importanti del programma politico. Così facendo, però, mentre il Premier diviene *dominus* incontrastato della funzione legislativa e l’Autore parla di un “Montesquieu dimezzato”, o quantomeno incerto, e di “rimozione del principale pilastro e garanzia del patto repubblicano”, l’esecutivo aliena ulteriormente, come in un circolo vizioso, la compagine governativa dalla sua stessa base parlamentare.

In conclusione, la soddisfazione delle esigenze di disciplina normativa mediante il ricorso ai poteri normativi dell'esecutivo e l'inidoneità dello "strumento legge" a governare il vertice del sistema delle fonti comportano rilevanti implicazioni sul piano degli equilibri della forma di governo e della forma di Stato che non possono essere taciuti. Se la qualità democratica di uno Stato, infatti, si misura principalmente in ciò che nell'atto normativo è scritto e nel modo in cui tale contenuto si forma, pare stia venendo meno, o comunque cambiando, il principale presidio del corretto rapporto fra Stato e diritti dei cittadini. Nonostante i falliti tentativi di riforma, è quindi ancora ragionevole vagliare l'ipotesi di prevedere strumenti legislativi idonei a "riportare il governo in Parlamento", eliminando quelle forme di "strabismo interpretativo – istituzionale" che, al momento, permettono di configurare un esecutivo "effettivamente forte" fuori dagli schemi costituzionali e fuori dal Parlamento, ma estremamente "debole sotto il punto di vista formale" all'interno dell'assemblea legislativa, la quale, di conseguenza, non è più baricentro dei processi decisionali della politica. Allo stesso modo, poi, il ruolo delle assemblee legislative deve essere interpretato in chiave evolutiva, anche in un'ottica di superamento dell'attuale crisi di rappresentanza politica e delle difficoltà strutturali di gestione delle decisioni in sede parlamentare, al fine di pervenire a una complessiva opera di ammodernamento dell'apparato statale e del funzionamento delle istituzioni. Solo in questo modo, infatti, si può tentare di uscire dal dilemma ricordato dall'Autore: "sopravvivere senza governare" o "governare senza il Parlamento"? Nessuna delle due perché quello che oggi più che mai è richiesto ai soggetti politici consiste in un vero e proprio "suicidio auto conservativo", di modo che la transizione del regime politico si possa chiudere unendo i valori del vecchio e le regole capaci di consolidare il nuovo.

Alla Costituente, Piero Calamandrei richiamò in modo lucido i problemi che potevano investire ordinamenti istituzionali non omogenei come quello italiano e rese opportunamente evidente la necessità di favorire l'aggregazione di maggioranze stabili attorno ad un piano. Per il giurista fiorentino, consapevole dell'ampio dibattito sul crollo degli ordinamenti democratici negli anni Venti e Trenta, la stabilità e l'efficienza di un ordinamento politico costituzionale è frutto di una pluralità d'interventi adeguati al concreto contesto di riferimento: è questa, probabilmente, la sfida che governo e Parlamento dovranno affrontare nella prossima legislatura.

Francesca Petrini