



G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, Cedam, 2014, pp. 184.

I rapporti tra Governo e Parlamento, nella storia costituzionale italiana, possono essere declinati secondo un duplice modello a seconda delle diverse epoche storiche. Il primo di essi, favorito dalle prime importantissime e organiche riforme dei Regolamenti parlamentari del 1971, inaugurò la stagione del consociativismo e della cd. 'centralità del Parlamento', dove i Gruppi parlamentari presenti nell'Assemblea non erano classificabili secondo il classico schema della maggioranza e dell'opposizione. Infatti, le forze politiche cooperavano e collaboravano nella definizione delle grandi scelte d'indirizzo politico, rendendo il Governo un mero 'convitato di pietra'.

Conclusa la stagione del consociativismo – già dalla fine degli anni '70- inizio anni '80 –, si ebbero le prime pulsioni dirette alla ricerca della governabilità e al rafforzamento dell'Esecutivo. Andarono in questa direzione le riforme, susseguitesì negli anni, dei Regolamenti parlamentari – soprattutto alla Camera dei Deputati – e le modifiche alla legge elettorale, con lo scopo ambizioso, ma certamente infruttuoso, di imprimere una svolta maggioritaria inaugurando la stagione della governabilità e della cd. democrazia decidente.

Un tentativo improduttivo, si è detto. Proprio questo sembra emergere con chiarezza dalla monografia di Giovanni Savini, il quale ci offre una conferma – corroborata da dati statistici – del fallimento della stagione maggioritaria. Si tratta di un Volume bello, interessante, ma soprattutto moderno e attuale. Un libro di un'utilità evidente, perché, anche attraverso l'analisi dell'attività normativa del Governo Monti, descrive con lucidità lo stato attuale dei rapporti tra Parlamento e Governo e le patologie che caratterizzano il procedimento legislativo.

Infatti, il lavoro del Savini si propone di analizzare le degenerazioni attuali dell'*iter legis*, caratterizzato in modo preminente e – come descrive l'Autore con un'immagine forte, ma efficace – 'prepotente' dall'egemonia del Governo con la conseguente mortificazione

delle prerogative parlamentari e dal reiterato utilizzo e abuso, da parte dell'Esecutivo, dei decreti legge, delle questioni di fiducia e dei maxiemendamenti. Queste tendenze vengono analizzate e prese in considerazione nei minimi particolari, sia in termini generali sia in riferimento all'esperienza del Governo Monti che, insediatosi nel 2011 durante la tempesta economico-finanziaria che minava la stabilità europea e italiana, ha abusato degli istituti sopra descritti per rendere più celere l'approvazione dei provvedimenti, introducendo, nel contempo, significative innovazioni.

Il Volume, che presenta un linguaggio chiaro e accessibile a un pubblico vasto, è diviso in cinque brevi capitoli.

Nel primo di essi, l'Autore ben descrive il ruolo del Governo nel procedimento legislativo – richiamando le più significative disposizioni costituzionali – e le 'interdipendenze' tra forma di governo, sistema elettorale, forma di Stato e vincoli internazionali. Nello specifico, illustrando la situazione al di fuori dei confini nazionali, Giovanni Savini riesce, molto nettamente, a cogliere e a spiegare l'effetto delle spinte della globalizzazione e dell'europeizzazione sul rafforzamento dell'Esecutivo e del Presidente del Consiglio, i cui esiti si mostrano con chiarezza nella logica che oggi sottintende i rapporti tra i due Organi contitolari dell'indirizzo politico. L'analisi si conclude con una riflessione sul ruolo e sull'importanza dei Regolamenti parlamentari che si atteggiano a fondamentali strumenti di attuazione e di integrazione del dettato costituzionale nella disciplina dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo.

Nel secondo capitolo vengono descritte le tendenze odierne dei lavori parlamentari, mettendo in evidenza come la fine della stagione della 'centralità del Parlamento' e il tentativo di perseguire il mito della governabilità, abbiano causato l'inflazione dei decreti legge, dei maxiemendamenti e delle questioni di fiducia, nonché, lo "sviamento delle finalità originali" delle leggi finanziarie che sono divenute strumento per la celere approvazione delle proposte del Governo e dello stesso Parlamento. L'accento viene posto sugli ampi ed eterogenei contenuti delle disposizioni contenute nei decreti legge e negli stessi maxiemendamenti su cui viene posta la questione di fiducia.

Le tendenze appena descritte sono riscontrabili durante il Governo Monti. Nel terzo capitolo, l'Autore ripercorre con precisione le vicende politiche ed economiche che hanno portato alle dimissioni del Governo Berlusconi IV e alla conseguente nomina, da parte del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, di Mario Monti a Presidente del Consiglio dei Ministri. In questa parte del Volume vengono descritte anche le analogie con i precedenti Esecutivi tecnici presieduti da Carlo Azeglio Ciampi e Lamberto Dini in un analogo contesto di crisi economica nell'Italia degli anni '90 e il ruolo sempre più crescente che è venuto ad acquisire il Ministro dell'economia e delle finanze, delineando con un termine particolare, che mal si adatta ai contesti democratici, il rapporto tra quest'ultimo e il Capo del Governo. Infatti, l'esperienza del Governo Monti è utilissima anche per attestare come il Ministro del Tesoro sia divenuto ormai

una figura tecnica fondamentale per l'equilibrio politico ed economico del Paese. Nell'epoca attuale, il titolare del Dicastero di via XX settembre non solo deve essere di riconosciuta e comprovata competenza ed esperienza, ma soprattutto, deve essere europeo ed europeista. Deve credere convintamente nelle politiche economiche suggerite da Bruxelles e deve godere della credibilità e della fiducia (anche) delle Istituzioni europee.

Il lavoro prosegue con un'indagine originale, che raramente si trova nei libri, sul ruolo e sulle funzioni degli uffici e delle strutture di supporto della Presidenza del Consiglio e, nell'ambito di queste, del Ministero per i Rapporti con il Parlamento, il cui titolare è chiamato a svolgere delicatissimi compiti di raccordo e di coordinamento tra le Camere e i membri del Governo. Per quanto concerne proprio il titolare di quest'ultimo Ministero, la storia costituzionale dimostra come il Ministro per i Rapporti con il Parlamento sia sempre stato una personalità di rilevante peso politico, dotata di una grande capacità di mediare non solo tra Parlamento e Governo, ma anche e soprattutto fra le forze politiche che sostengono l'Esecutivo.

Il quarto capitolo è il cuore del Volume. In esso è presa in considerazione l'attività legislativa del Governo Monti rispetto alla quale viene mostrato, con le percentuali statistiche, il ricorso ordinario ai decreti legge e alle questioni di fiducia che pongono il Gabinetto tecnico in continuità con i precedenti Esecutivi. L'Autore, tuttavia, non si limita solamente a passare in rassegna le principali misure economiche-finanziarie approvate durante il biennio montiano e a descrivere in termini numerici il costante utilizzo dei decreti legge e delle questioni di fiducia, ma ci offre un'interessantissima lettura diretta a fornirci le motivazioni del frequente ricorso a questi due 'strumenti'. Si tratta di una chiave interpretativa la quale evidenzia due fenomeni innovativi che hanno caratterizzato l'esperienza del Governo Monti e che, sicuramente, i lettori avranno il piacere e la curiosità di scoprire leggendo il Volume. Infine, dai dati statistici emerge che il Governo di Mario Monti non si è limitato a proseguire sulla strada già intrapresa dai precedenti Esecutivi nell'abuso di strumenti di necessità e urgenza e della questione di fiducia, ma si è avvalso moltissime volte – e il Volume ne dà compiutamente conto – della collaborazione delle Commissioni parlamentari, coinvolgendo, così, attivamente e nel merito, il Parlamento nel tentativo di risollevarne i conti pubblici del Paese.

Il quinto capitolo – quello finale – conclude il lavoro auspicando una riforma delle strutture amministrative serventi il Governo ai fini di una maggiore collaborazione con quelle delle Camere, descrivendo, altresì, gli sforzi che si sono succeduti, e che sono attualmente in corso, di gettare le basi per promuovere la riforma del procedimento legislativo, sia per mezzo delle riforme costituzionali sia tramite le riforme dei Regolamenti parlamentari, perseguendo, in tal modo, l'ambizioso obiettivo di imprimere al procedimento legislativo il crisma dell'ordinarietà.

In conclusione, non possiamo nascondere che l'utilità della monografia di Giovanni Savini è dovuta alla circostanza che ci offre un terreno fertile per alcuni spunti di riflessione, stimolando, altresì, l'attenzione, non semplicemente sull'esperienza legislativa del Gabinetto tecnico di Mario Monti, ma anche verso alcune tendenze che hanno caratterizzato – e lo stanno facendo tutt'ora – la nostra forma di governo. Riflessioni che muovono da considerazioni, oltreché giuridiche ed economiche, anche politologiche.

Anzitutto, prendendo in considerazione il contesto economico-politico in cui ha agito il Governo Monti, dal Testo possiamo notare che gli Esecutivi tecnici – che in realtà sono Esecutivi politici perché godono della fiducia di un Organo politico – assumono un carattere emergenziale, ossia vengono formati in situazioni particolarmente difficili e tese. Non solo. Ma, il ricorso a soggetti estranei al mondo della politica, presuppone anche una crisi e un'incapacità dei partiti e delle forze presenti in Parlamento di responsabilizzarsi e di guidare il Paese fuori dalla palude. Il richiamo esaustivo che l'Autore fa alle vicende che precedettero le dimissioni del Governo Berlusconi *quater* e che videro lo stesso Presidente del Consiglio scontrarsi apertamente con il Presidente della Camera dei Deputati, ci fanno cogliere la drammaticità della situazione e la necessità che i 'tecnici' si surrogino – eccezionalmente – alla politica.

Questa crisi politico-partitica è ben percepibile nelle pagine in cui l'Autore elenca i provvedimenti contenuti nei decreti legge e oggetto di questione di fiducia. Si tratta di due strumenti che, con il Gabinetto montiano, sono diventati ancor più ordinari di quanto già non lo fossero. Per cui, Giovanni Savini ci fa comprendere che, oramai, il decreto legge e la questione di fiducia, costituiscono strumenti ordinari di legislazione, capovolgendo il rapporto Governo-Parlamento, con il primo che erode progressivamente gli spazi rimessi alla competenza delle Camere.

Ed è per questo che il Volume si presenta valevole e meritevole di attenzione sotto una molteplicità di aspetti. Dallo studio sul Governo 'necessario e urgente', europeo ed europeista presieduto da Mario Monti, Giovanni Savini sembra invitarci ad andare oltre e a riflettere sullo stato attuale dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, in modo da prendere coscienza di una situazione altamente critica dal punto di vista costituzionale, parlamentare e politico che necessita di soluzioni necessarie e urgenti. Rimedi, che devono ricondurre alla normalità fisiologica le varie fasi dell'*iter legis* e alla normalizzazione dei rapporti tra gli Organi contitolari dell'indirizzo politico con il risultato di giungere a un equilibrio rispettoso delle prerogative di Governo e Parlamento bilanciando le esigenze di entrambi.

Ci troviamo di fronte, quindi, a un Volume realistico e pienamente cosciente delle degenerazioni dell'attività legislativa e, per questo, schietto, sincero, non lontano dalla realtà costituzionale e parlamentare che stiamo vivendo e che si caratterizza, come detto, per un mancato equilibrio tra i ruoli del Legislativo e dell'Esecutivo, con quest'ultimo che sta erodendo e schiacciando i principi classici del parlamentarismo. Abbiamo la

sensazione che dal Volume di Giovanni Savini esce fuori un'immagine triste, ma vera, la quale deve renderci consapevoli del fatto che i miti della ricerca della governabilità e della trasformazione della nostra forma di governo parlamentare secondo gli schemi e le logiche del maggioritario sono rimasti tali. Miti.

Forse, un'inguaribile illusione. Certamente, un innegabile e palese fallimento.

Marco Mandato