

## PREFAZIONE.

# IL GOVERNO IN ITALIA E SPAGNA. REGOLE, PRASSI E CONVENZIONI COSTITUZIONALI\*.

di Fortunato Musella \*\*

**Sommario.** 1. Una fascinazione mediterranea? – 2. La fattispecie aperta della forma di governo. – 3. La prassi della normazione – 4. Convenzioni, contratti, criteri di rilevanza. – 5. Conclusioni. Le sorti del governo democratico.

1

### 1. Una fascinazione mediterranea?

Italia e Spagna condividono spesso percorsi comuni<sup>1</sup>. Per soffermarsi sugli sviluppi recenti, entrambi i paesi sono arrivati alla democrazia dopo una stagione di autoritarismo, hanno quindi gestito un delicato equilibrio tra centro e periferie, hanno sviluppato solidi partiti ideologici. Sono comuni anche alcune crisi dei due paesi<sup>2</sup>, e le sfide che le due democrazie stanno attualmente fronteggiando: dagli smottamenti del sistema di partito alle difficoltà di formazione, e conduzione, del governo democratico. E' per questo che, nonostante le differenze di ordine politico-istituzionale, la comparazione tra Italia e Spagna è stata tentata di frequente<sup>3</sup>, con il caso iberico a divenire nel nostro paese oggetto di «grande interesse, sorpresa, meraviglia»<sup>4</sup>, senza escludere ragioni di vera e propria fascinazione mediterranea.

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professore ordinario di Scienza politica – Università di Napoli “Federico II”.

<sup>1</sup> È il punto di partenza del convegno internazionale «Trasformazioni della forma di governo e sorte della democrazia: Italia e Spagna», Università di Napoli Federico II, Napoli 6 maggio 2019, i cui lavori sono presentati in questo numero monografico.

<sup>2</sup> L. Morlino e F. Raniolo, *The Impact of the Economic Crisis on South European Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017; A. Bosco, *Le quattro crisi della Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2018.

<sup>3</sup> La logica della comparazione è in questo caso di tipo *most similar cases*, dal momento che Italia e Spagna appaiono strutturalmente simili «anche nella configurazione sociale e politica, nei livelli di educazione, negli stili di vita dei loro abitanti», Cfr. F. de Nardis, *Comparare Spagna e Italia: alcune riflessioni sulle implicazioni metodologiche della comparazione tra due paesi storicamente connessi*, in *Società Mutamento Politica*, 6, n. 11/2015, pp. 95-116.

<sup>4</sup> M. Salvati, *Spagna e Italia. Un confronto*, in V. Pérez-Díaz, *La lezione spagnola. Società civile, politica e legalità*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 1-82, p. 9.

Di fatto il confronto è, alla prova dei fatti, molto fruttuoso per l'indagine scientifica. In questa prefazione mi soffermerò sul governo in Italia e Spagna, e in particolare – secondo la linea argomentativa di un recente volume<sup>5</sup> – su tre nuclei tematici: il ruolo della variabile partitica, e più di recente del fattore giurisprudenziale, nel determinare una forma di governo che per sua origine è, nei due paesi, a «fattispecie aperta»<sup>6</sup>, vale a dire particolarmente suscettibile di essere condizionata dagli assetti politico-partitici; la normazione dell'esecutivo usata come spia e misura dei rapporti nel sottosistema governo-parlamento, con entrambi i paesi a prevedere la prerogativa di emanare decreti legge in capo all'esecutivo, che ha portato spesso all'abuso del loro ricorso in mancanza di coesione della maggioranza parlamentare<sup>7</sup>; la frammentazione del sistema di partito tradizionale che è all'origine della difficile stabilizzazione dell'indirizzo politico, e al contempo occasione di innovazione istituzionale, con riferimento ad esempio ai meccanismi di formazione del governo. Tre ambiti che portano ad interrogarsi su quale sarà il futuro del governo nelle due democrazie sud europee.

## 2. La fattispecie aperta della forma di governo.

La modellistica costituzionale classica ha lasciato contemplare sotto un unico sguardo analitico le forme di governo delle democrazie<sup>8</sup>, distinguendole a seconda del rapporto diretto o indiretto del capo dell'esecutivo con la fonte della sua legittimità<sup>9</sup>. La coppia concettuale che contrappone il presidenzialismo al parlamentarismo, soprattutto con la crescita in numero di paesi che in tutto il mondo hanno forma di Stato democratico,

<sup>5</sup> F. Musella, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>6</sup> La categoria è di L. Elia, per il quale «il funzionamento dipende oltre che da norme costituzionali o consuetudinarie, anche da convenzioni integrative (o secondo Costituzione)» (*Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2593-2605, p. 2601).

<sup>7</sup> Un tema questo che ha caratterizzato la lunga, e ormai interrotta, transizione italiana alla democrazia maggioritaria (si veda F. Musella, *Il Premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, Bocconi University Press, 2012), ma anche la Spagna soprattutto dopo le elezioni del 2015, in seguito alle quali si è assistito «all'abuso del decreto legge (19 decreti legge nei primi 4 mesi), o all'interferenza del governo nella procedura legislativa, azioni che stanno causando conflitti tra il legislativo e l'esecutivo», cfr. C. Vidal Prato, *La forma di governo spagnola, dopo la "prima" sfiducia costruttiva: un dibattito italo-spagnolo*, in *DPCE on line*, n. 4/2018.

<sup>8</sup> E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti: 1689-1799*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>9</sup> Un inquadramento concettuale delle forme di governo, a partire da questo asse, è offerto in F. Musella, *Governo*, in M. Calise, T.J. Lowi e F. Musella (a cura di), *Concetti Chiave. Capire la Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 131-142.

risulta però inadeguata a cogliere la complessità della realtà empirica. Limita, in primo luogo, la differenziazione interna rispetto ad uno stesso *genus* costituzionale. Anche la delimitazione del semi-presidenzialismo, come terzo modello costituzionale ovvero «forma politica a mezza strada fra sistemi presidenziali e sistemi parlamentari»<sup>10</sup>, forgiato nella Francia di De Gaulle, non poteva dirsi sufficiente agli scopi di una efficace analisi comparata delle istituzioni politiche. In secondo luogo, essa non permette di investigare la dinamica delle forme di governo, vale a dire il percorso di transizione che gli stessi governi democratici possono compiere, raggiungendo differenti punti di equilibrio tra gli organi costituzionali pur identificandosi col medesimo archetipo formale. Entrambe le considerazioni impongono, come già attenta dottrina osservava negli anni Settanta, di porre al centro dell'analisi, come tratto non accessorio ma elemento fondante e anche giuridicamente rilevante, le «caratteristiche del sistema di partiti (loro numero, struttura parlamentare o meno, coesione, modo reciproco di considerarsi) tra le varianti istituzionali»<sup>11</sup>.

Nei decenni seguenti, tuttavia, tale indicazione è stata più apprezzata che seguita. Ciò in parte derivava dalla stessa impostazione dei Costituenti, che, come è noto, riconoscevano i partiti politici come libera associazione tra cittadini, rivolta a determinare la politica nazionale, ma ne negavano la qualità di potere dello Stato<sup>12</sup>, proprio nel momento in cui lo Stato italiano veniva costruito per azione, e supplenza, delle organizzazioni di massa<sup>13</sup>. Più di recente, la stessa indicazione, inoltre, non è tenuta nella dovuta considerazione anche da quanti, nell'ambito degli studi politologici, si sono affrettati a dichiarare la crisi, o addirittura la fine, del partito di massa, nonostante esso continuasse ad agire da pilastro dell'ordinamento democratico<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> G. Sartori, *Elogio del semi-presidenzialismo*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 25/1995, pp. 3-20, p. 3. Per una analisi molto lucida dell'evoluzione della forma di governo francese, con particolare attenzione al suo ultimo Presidente, U. Coldagelli, *Macron. Il sogno di una nuova grandeur. Tra ambiguità e speranze*, Roma, Donzelli, 2019.

<sup>11</sup> L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675, p. 638.

<sup>12</sup> Sulla «soluzione intermedia» fra quella francese e quella tedesca adottata in Assemblea Costituente si veda P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982. Una conferma, a distanza di sessant'anni, è la recente ordinanza 17/2019 della Corte Costituzionale.

<sup>13</sup> P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997.

<sup>14</sup> Come mostra quell'ormai trentennale programma di ricerca empirica che, sviluppandosi intorno alla categoria del *cartel party*, attribuiva al partito un'ancora piena capacità di controllare le risorse statali, a fronte di un processo di smobilitazione dell'elettorato. Si vedano gli studi pionieristici di R.S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization: The Emergence of the Cartel Party*, in *European Consortium for*

Tra organizzazione di partiti e forma di governo esiste una relazione di reciproca influenza. I partiti si trasformano al fine di cogliere al meglio la struttura delle opportunità di un dato sistema politico, ad esempio personalizzandosi in caso di elezione diretta del presidente<sup>15</sup>. D'altra parte, il modo di operare degli organi costituzionali, e le loro relazioni, è plasmato dalla configurazione dei partiti che ne garantiscono il funzionamento. Si pensi a come la personalizzazione dei partiti politici sia stata una delle più rilevanti cause del rafforzamento della figura del primo ministro in numerose democrazie, tra le quali, appunto, Italia e Spagna<sup>16</sup>. Nel nostro paese si ricordi come nel primo cinquantennio della Repubblica italiana la figura del Presidente del Consiglio non coincidesse quasi mai con quella del vertice del partito di maggioranza, mentre nelle ultime legislature la guida dell'esecutivo è stata affidata al capo della coalizione per la prima volta con Silvio Berlusconi, o al leader del partito «a vocazione maggioritaria» con Matteo Renzi. Oppure si consideri, più in generale, come l'insorgenza di partiti personali abbia inciso sui rapporti all'interno della compagine governativa con il netto passaggio dalla «direzione plurima associata»<sup>17</sup>, tipica dell'esperienza primo-repubblicana, agli esecutivi con leader *primus super pares* degli ultimi anni, sino a contemplare l'attuale struttura di governo ancora in cerca di una stabile definizione. Anche in Spagna la personalizzazione dei partiti politici è stata la chiave principale a spiegare il livello di presidenzializzazione dell'esecutivo iberico, «in un assetto abbastanza flessibile in cui l'autorità politica può variare a seconda delle evoluzioni della politica di partito»<sup>18</sup>. Gli ultimi sviluppi della forma di governo nei due paesi sono il prodotto della generalizzazione del modello del partito personale, che si riflette nella frammentazione

---

*Political Research Joint Sessions of Workshops*, University of Limerick, 30 marzo-4 aprile 1992; e, degli stessi autori, *The evolution of party organizations in Europe: The three faces of party organization*, in *American Review of Politics*, 14, pp. 593-618. Un bilancio recente è tentato in R.S. Katz, P. Mair, *The cartel party thesis: A restatement*, in *Perspectives on politics*, 7, n. 4/2009, pp. 753-766.

<sup>15</sup> M. S. Schugart e J.H. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Sul caso italiano, anche con riferimento all'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti di Regione, di veda S. Staiano (a cura di) *Nella rete dei partiti: trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, Jovene, 2014.

<sup>16</sup> Entrambi i casi sono ricompresi nello studio comparato di T. Poguntke e P. Webb, *The Presidentialization of Politics: A comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>17</sup> E. Cheli e V. Spaziantè, *Il consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia, a cura di, *L'istituzione di governo. Analisi e prospettive*, Milano, Comunità, 1977.

<sup>18</sup> I. Biezen e J. Hopkin, *The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain*, in T. Poguntke e P. Webb (a cura di) *The Presidentialization of Politics*, cit., pp. 107-127.

del sistema dei partiti<sup>19</sup>. Muta notevolmente la seconda importante caratteristica dei sistemi di partito: la dinamica, vale a dire le relazioni reciproche tra le diverse componenti del *party system*<sup>20</sup>. Non resistono, infatti, le tradizionali linee di competizione elettorale: l'asse destra-sinistra si rileva sempre meno saliente, tanto che leader e partiti sono alla ricerca di un consenso trasversale, mobilitano l'elettorato su nuovi fronti di divisione politico-sociale, come ad esempio la contrapposizione tra popolo e Palazzo, o tra politica nazionale e sovranazionale. Se i sistemi politici si sono affollati di nuovi attori partitici, uno degli indicatori più lucidi del processo di sgretolamento dei sistemi di partito tradizionale si ritrova nel fatto che, mentre la parabola dei partiti di massa si svolgeva in passato nello spazio di diverse generazioni, oggi «l'elettorato italiano è diventato più anziano rispetto ai partiti per i quali esprime – quando lo fa – una preferenza»<sup>21</sup>. Anche in Spagna le elezioni del 2019 sono caratterizzate dal maggior livello di frammentazione del sistema partitico, con un valore dell'indice che è praticamente raddoppiato rispetto alla media degli anni Ottanta e Novanta. Tendenze che non possono che impattare sulla natura e il funzionamento dell'esecutivo nazionale.

Fino ad arrivare a fasi di vera e propria latitanza dei partiti politici, come successo negli ultimi anni a proposito della redazione della legge elettorale, che i partiti sono sembrati a lungo incapaci di produrre. Ciò ha chiamato in causa la Corte costituzionale, a divenire un vero e proprio formante della forma di governo, superando il consolidato teorico che le avrebbe impedito di intervenire sulle leggi elettorali (infra S. Staiano e M. Troisi). La nuova impostazione riposa invece sulla erronea premessa della fine della democrazia dei partiti. Dopo essere intervenuta per due volte – con le sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017 – in materia elettorale, si può affermare che la Consulta travalichi «i confini nei quali sono contenuti i suoi poteri in un sistema di giurisdizione costituzionale improntato all'incidentalità. In tal modo restringe il campo dei soggetti per l'innanzi dominanti – i partiti – e il loro modo di produzione normativa: laddove vi era stato modellamento esclusivamente legislativo e convenzionale della forma di governo, vi è ora

---

<sup>19</sup> Di «*parties without system*» parla Mauro Calise, in S. Passigli (a cura di), *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, Firenze, Passigli Editore, 2015, presentando l'importante nesso tra personalizzazione della politica e crisi dei sistemi di partito.

<sup>20</sup> Secondo i canoni della classica trattazione di G. Sartori, *Parties and Party System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

<sup>21</sup> M. Valbruzzi, *Il governo tra frammentazione e destrutturazione partitica*, in F. Musella, a cura di, *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, Il Mulino, pp. 295-317, p. 301.

modellamento giurisdizionale»<sup>22</sup>. A segnalare ancora una volta una relazione causale tra scomposizione del sistema dei partiti, incapace di stabilizzarsi intorno a regole elettorali condivise, e riposizionamento degli attori politico-istituzionali<sup>23</sup>. E una crescente tendenza alla giudizializzazione della politica<sup>24</sup>.

Anche il *Tribunal Constitucional* spagnolo ha assunto negli ultimi anni «il timone dello sviluppo costituzionale» spagnolo<sup>25</sup>. Si pensi al suo intervento in tema di aborto in cui la Corte costituzionale ha contribuito ad una parziale depenalizzazione<sup>26</sup>, ma soprattutto al suo ruolo nella definizione delle relazioni tra centro e periferia e nella distribuzione di poteri tra i diversi livelli di governo. Questo fenomeno è stato particolarmente evidente negli anni Novanta quando l'esplosione del contenzioso ha portato alcuni autori a parlare di «*estado jurisdiccional autónomico*»<sup>27</sup>. E' stata osservata, infatti, un'opera ininterrotta di ridefinizione del modello territoriale, molto incisiva nella delimitazione dei concreti ambiti di competenza tra lo Stato e le Comunità Autonome<sup>28</sup>: un vero e proprio processo di giudiziarizzazione della *governance* territoriale<sup>29</sup>. Inoltre, più recentemente il *Tribunal Constitucional* ha svolto un ruolo chiave nel regolare i tentativi avanzati dalla Catalogna nel difficile percorso verso l'indipendenza. La lotta tra il governo Catalano e quello

---

<sup>22</sup> S. Staiano, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 29-70, p. 51; sul punto, nello stesso volume, si veda il capitolo di M. Troisi, *Il governo nelle decisioni della Corte Costituzionale*, pp. 95-122.

<sup>23</sup> A. Morrone parla a tale proposito di «suprematismo» della Corte Costituzionale, cfr. *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte Costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, pp. 261-290.

<sup>24</sup> Per un inquadramento del fenomeno in ottica comparata si vedano: A. S. Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000; C. Guarnieri e P. Pederzoli, *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2002; T. Vallinder e C. N. Tate, a cura di, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 2005. In relazione al caso italiano: M. L. Volcansek, *Constitutional Politics in Italy*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 1999; P. Pederzoli, *La Corte Costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008; L. Rullo, *The Italian Constitutional Court in the Personal Leaders' Era*, in *Democracy, Populism, and Judicial Power: Where to from Here?*, Monash University, Prato 24-26 luglio 2019.

<sup>25</sup> G. Lopez e E. Guillen, *Judicial Review in Spain: The Constitutional Court*, in *Loyola of Los Angeles Law Review*, 41, n. 2/2008, pp. 529-562.

<sup>26</sup> Sentenza n. 53/1985. Sul punto si veda B. Barreiro, *Judicial Review and Political Empowerment: Abortion in Spain*, in *West European Politics*, 21, n. 4/1998, pp. 147-162.

<sup>27</sup> Tra i primi a parlarne è M. A. Reyes, *¿Estado jurisdiccional autónomico?*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 16/1996. Lo stesso autore ne discute sviluppi e tendenze più recenti in M. A. Reyes, *Reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo. Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 10, n. 6/2019.

<sup>28</sup> M. Castella Andreu, *La relevancia del Tribunal constitucional en la configuración del Estado autonómico español*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 620 ss.

<sup>29</sup> Si veda H.F.D. Vale, *The Judicialization of Territorial Politics in Brazil, Colombia and Spain*, in *Brazilian Political Science Review*, 7, n. 2/2013, pp. 88-113.

centrale ha visto quest'ultimo ricorrere sempre più frequentemente al Tribunale costituzionale sottoponendolo ad «una inopportuna sovraesposizione politica e mediatica, nel disperato tentativo di mantenere un ruolo istituzionale equilibrato»<sup>30</sup>. In particolare, la sentenza 31/2010 ha dichiarato incostituzionale diversi articoli dello Statuto Catalano così come modificato dalla legge organica n. 6 del 19 luglio 2006, ponendo un severo limite alle spinte autonomistiche.

### 3. La prassi della normazione.

Proprio perché la forma di governo, in Italia e in Spagna, è a fattispecie aperta, lasciando agli attori in campo ampi margini di adattamento, e anche ridefinizione, del quadro costituzionale, è molto evidente la necessità di seguirne gli sviluppi in punto di prassi. Pur se molti giuristi istintivamente resistono all'irrompere della “materialità della politica” in contrasto con la certezza del diritto, o più in generale gli studiosi di scienze sociali mostrano ritrosia rispetto alle manifestazioni prive di una qualsivoglia sistematicità – o che sembrano non averne – sono «tanti i settori del diritto costituzionale ancora dominati dalla prassi. Basti pensare alla formazione dei Governi; ai rapporti fra Governo e Capo dello Stato (per esempio per ciò che riguarda il comando delle forze armate), in particolare fra ministri “proponenti” e Capo dello Stato; allo scioglimento delle assemblee parlamentari; alla attività normativa del Governo (soprattutto laddove deve essere trasfusa in atti del Capo dello Stato); alla stessa attività di indirizzo politico»<sup>31</sup>.

Un posto privilegiato in tale ambito è riservato alla decretazione dei nuovi esecutivi, dal momento che l'uso e le modalità di adozione degli atti normativi, soprattutto di quelli “contesi” da governo e parlamento, lasciano osservare il mutamento del posizionamento e delle relazioni degli organi costituzionali. Italia e Spagna sono accomunati dall'attribuzione in capo all'esecutivo nazionale della prerogativa di atti normativi con

<sup>30</sup> Per una ricostruzione del percorso d'indipendenza della Catalogna e del ruolo del Tribunale Costituzionale spagnolo si veda A. Mastromarino, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017, pp. 1-13, p. 4. Si veda anche, a proposito dell'emergere delle piccole patrie, G. Ferraiuolo, *Costituzione, federalismo, secessione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

<sup>31</sup> A. Barbera, *Intorno alla prassi*, in A. Barbera e T.F. Giupponi (a cura di), *La Prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 11.

forza di legge<sup>32</sup>. In caso di straordinaria e urgente necessità, si è stabilito che sia il governo italiano che quello spagnolo possano emanare decreti legge, che poi dovranno essere convertiti in un arco di tempo rispettivamente di sessanta e trenta giorni dall'assemblea parlamentare. Come è noto, la prassi è andata ben oltre tale previsione, così che il decreto è divenuto «mezzo ordinario di attuazione dell'indirizzo politico<sup>33</sup>»: in entrambi i paesi si osserva, nel quadro del rafforzamento degli organi di indirizzo politico<sup>34</sup> una comune tendenza a ricorrere in misura crescente alla legislazione autonoma, con il governo a proporsi, sempre più, come attore normativo. Ciò appare da un lato la conseguenza dei processi di personalizzazione, prima del partito poi del governo, che enfatizzano la figura del Presidente del Consiglio, dall'altra la conseguenza della frammentazione del sistema dei partiti che riduce la stabilità e la coesione delle maggioranze parlamentari, e rende più insidioso per l'esecutivo l'iter legislativo ordinario.

Concentrandoci sul nostro paese, nel corso del tempo l'uso della decretazione conosce un ribaltamento funzionale. A partire dagli anni Settanta i decreti legge hanno conosciuto una costante espansione: con la sesta legislatura si realizzava, infatti, una modalità di co-legislazione tra governo e parlamento che portava ad accrescere il volume della decretazione. Secondo la nota interpretazione di Alberto Predieri, il governo presentava un'ipotesi di lavoro, mentre il parlamento conservava il compito di approvare e attualizzare tale ipotesi<sup>35</sup>. La codeterminazione negoziale si arricchiva, soprattutto negli anni Ottanta, dell'istituto della reiterazione, che permetteva di ripresentare lo stesso decreto dopo il tempo utile per la sua approvazione. L'uso che invece si è fatto dei decreti legge, a seguito del divieto di reiterazione dei decreti fissato dalla Corte costituzionale (sent. 360/1996), ha fatto intravedere importanti novità. Nonostante la sentenza lasciasse presagire un netto calo dei decreti legge, il loro peso è divenuto ancora più elevato, con

<sup>32</sup> Entrambi i paesi hanno inoltre lasciato riscontrare la loro eccezionalità in un quadro comparativo che non vede un uso molto diffuso della decretazione governativa, cfr. D. Fiumicelli, *Dalla urgenza nel provvedere alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economia e corti costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.

<sup>33</sup> C. Chimenti, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992; A. Simoncini, *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum, 2006.

<sup>34</sup> Come rilevato nel saggio di M. Calise, *Il governo*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, pp. 347-397.

<sup>35</sup> A. Predieri, [1975], *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri e G. Priulla, *Il decreto legge fra governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975; F. Cazzola e M. Morisi, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981.

una decisa «mutazione genetica del decreto legge, da strumento essenzialmente di manutenzione normativa e di portata generalmente modesta [...] a strumento con il quale impostare politiche di medio-lungo termine»<sup>36</sup>. I decreti si accompagnano, inoltre, a un istituto che segnala un rapporto molto diverso tra governo e parlamento: la questione di fiducia, che diventa un importante canale per realizzare il programma politico dell'esecutivo, o, si può dire, per «governare senza il parlamento»<sup>37</sup>.

Anche l'analisi della decretazione delegata nel nostro Paese porta a considerare un'importante linea di evoluzione. La concezione che si è affermata in dottrina distingue tra titolarità ed esercizio della delega, di modo che il ricorso all'istituto della delega non possa essere concepito come affidamento al governo di un potere discrezionale, quanto piuttosto come un procedimento che vede l'interlocuzione dialettica tra governo e parlamento<sup>38</sup>. A partire dall'*exploit* degli anni Novanta, dovuto anche alle necessità della ricezione del diritto comunitario, i decreti legislativi diventano un canale utile all'esecutivo per ritagliarsi spazi sempre più ampi di autonomia. Resi, infatti, evanescenti gli indirizzi definiti dal parlamento nel testo delle deleghe, con scarsa circoscrizione delle materie dell'attività delegata, e dei tempi entro i quali il governo avrebbe dovuto operare, i decreti legislativi sono apparsi come un assegno in bianco a favore del governo. Diventano, per governi dal diverso colore politico, lo strumento ideale per riforme di ampio respiro in numerosi settori di politica pubblica, unendo alti livelli di discrezionalità ad ampi margini di manovra.

Non troviamo un uso analogo invece della delega legislativa in Spagna, sia per il massiccio ricorso al decreto-ley<sup>39</sup>, sia come conseguenza del ruolo assunto dal *Tribunal Constitucional* che «ha limitato notevolmente i contenuti dell'eventuale regolazione governativa, escludendo espressamente l'ipotesi dell'attribuzione diretta di competenze così come quella di una delimitazione positiva della sfera competenziale autonoma»<sup>40</sup>. La decretazione d'urgenza ha così continuato a essere utilizzata come strumento per

<sup>36</sup> Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, Camera dei deputati, vol. II, tomo II, 2012.

<sup>37</sup> F. Musella, *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, Bocconi, 2012; F. Musella, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 42, n. 3/2012, pp. 457-478.

<sup>38</sup> S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990.

<sup>39</sup> P. Santolaya Marchetti, *Veinticinco años de fuentes del Derecho: el Decreto-ley*, in *Revista de Derecho Político*, n. 58-59/2003.

<sup>40</sup> A. M. Carmosa Contreras, *Il decreto legge in Spagna tra costituzione e prassi*, in A. Simoncini, *op. cit.*, p. 286.

realizzare l'agenda politica del governo nel modo più rapido possibile, senza particolari distinzioni tra materie, e con una frequenza che ha spesso superato quella della legge ordinaria<sup>41</sup>.

#### 4. Convenzioni, contratti, criteri di rilevanza.

Nell'ambito di veloci trasformazioni e della destrutturazione del quadro politico-partitico, cadono alcune importanti convenzioni costituzionali e se ne creano di nuove<sup>42</sup>. Se già in passato chiara dottrina ha indicato nelle convenzioni un elemento di definizione della forma di governo – anche se non manca chi di contro non ne riconosce il ruolo nel nostro ordinamento<sup>43</sup> – appare ora più decisivo il loro ruolo nel determinare i rapporti tra gli attori di indirizzo politico. Si può stilare, infatti, una lista delle convenzioni che vanno affermandosi, con una rapidità tale da far sospettare che esse non abbiano ancora il necessario consolidamento, producendo «una raccolta iniziale di materiali fattuali, di prassi da riordinare, di regole pattizie e/o utilitaristiche da definire con maggiore compiutezza, di aspettative, reazioni e correlazioni tra i soggetti costituzionali ancora da abbozzare o che devono trovare positiva conferma»<sup>44</sup>. Di fatto, le convenzioni esprimono delle regolarità nella esperienza costituzionale, e sono relative pertanto a «un fatto che si ripete con costanza tale da poter ricavare da questo fatto la esistenza di una regola di comportamento alla quale quei soggetti si attengono e che spiega sia la esistenza del fatto sia il suo significato costituzionale»<sup>45</sup>. A mancare spesso nel caso delle convenzioni

<sup>41</sup> A.M. Carmosa Contreras, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, in *Revista catalana de dret públic*, 17, n. 2/2013, pp. 107-138.

<sup>42</sup> Sul recente attivismo in tema di mutamento delle regole e delle consuetudini costituzionali, si veda U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2018. In particolare in tema di formazione del governo di veda S. Staiano, *L'incertezza (anche) delle regole sull'incarico*, in *federalismi.it*, n. 4/2018.

<sup>43</sup> La nozione di convenzione costituzionale è presa a prestito dall'esperienza degli ordinamenti a costituzione non scritta. Il riferimento classico è all'opera di A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, il Mulino, 2003. Tra gli altri Augusto Barbera ne sconsiglia la sua applicazione ai sistemi a costituzione scritta come l'Italia, cfr. A. Barbera, *Intorno alla prassi*, in A. Barbera e T.F. Giupponi, a cura di, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008.

<sup>44</sup> Si veda e la relazione di G. Grasso, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 14-15 giugno 2019.

<sup>45</sup> U. Rescigno, *Convenzione Costituzionale*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 2005.

costituzionali, che fanno parte del *genus* delle consuetudini, sarebbe dunque «il principale requisito esterno del decorso del tempo, ovvero il fatto che i comportamenti oggetto della regola, sono ripetuti per un certo periodo di tempo»<sup>46</sup>. In linea con tale definizione, alcuni partono dal presupposto dottrinario che «i fatti costituzionali rilevanti per la ricerca non sono molto frequenti, e spesso si possono quindi contare sulle dita della mano»<sup>47</sup>. Ma ciò non fa che porre per le “nuove convenzioni” – espressione chiaramente ossimorica – la questione di esplicitare i «criteri di rilevanza»<sup>48</sup> che possano segnalarne l’interesse anche se queste sono ancora in via di definizione, e stabilizzazione.

Se è vero che riporre il fuoco dell’analisi sugli accadimenti ultimi sulla ricerca di fatti di rilevanza costituzionale possa produrre il pericolo di farsi trasportare dal flusso degli eventi<sup>49</sup>, tale rischio si riduce se si seguono tre criteri metodologici: a) l’innesto di nuove convenzioni va spiegato sulla base dei mutamenti di contesto nel quale esse trovano la loro genesi: le convenzioni sono tanto più significative quanto rispondono a concreti e identificabili cambiamenti strutturali del quadro politico; b) va identificata, anche per le convenzioni costituzionali, la soggettività politica che le pone in essere, così che esse anziché apparire quasi come frutto accidentale della storia, siano ascritte a determinata intenzionalità politica, di natura, pur se non costituente, almeno costitutiva<sup>50</sup>; tale soggettività nelle democrazie contemporanee va identificata soprattutto nei partiti politici, che pongono per questa via, anche quando il canale di produzione delle norme costituzionali è precluso o difficile da utilizzare, condizioni di fatto di immediata rilevanza giuridica<sup>51</sup>; c) lo studioso dovrà porre particolare attenzione quando le convenzioni costituzionali, al pari delle norme costituzionale, si ricollegano ad una specifica cultura costituzionale, che esprima il proprio posizionamento rispetto alle modalità del vivere comune: dai diritti dei cittadini alle concezioni legate alla

<sup>46</sup> N. Bobbio, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, n. 9/1961, pp. 426-433.

<sup>47</sup> S. Bartole, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, 51, 1, pp. 5-22.

<sup>48</sup> Mutiamo l’espressione dal conteggio dei partiti politici suggerito da G. Sartori (*Parties and Party System*, cit.), volto a superare tutte le analisi e classificazioni precedenti che si erano limitate al semplice criterio numerico.

<sup>49</sup> A. Barbera, *Intorno alla prassi*, cit., p. 11.

<sup>50</sup> Secondo la nota classificazione delle politiche pubbliche, ormai classica, di T. J. Lowi, *Four systems of policy, politics, and choice*, in *Public Administration Review*, 32, n. 4/1972, pp. 298-310; si veda anche il commento di N. Nicholson, *Policy Choices and the Uses of State Power: The Work of Theodore J. Lowi*, in *Policy Sciences*, 35, n. 2/2002, pp. 163-177.

<sup>51</sup> S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3/2012, pp. 1-21, p. 5.

rappresentanza politica. Soprattutto quando, come sembra nella fase attuale, il quadro costituzionale è rimesso in discussione da nuove forze politiche che non ne hanno condiviso la nascita e il consolidamento.

Applichiamo ora questi tre criteri al procedimento di formazione dell'esecutivo in Italia, che ha lasciato di recente riscontrare importanti elementi di novità. Per quanto riguarda i fattori strutturali è da rilevarsi il ruolo della personalizzazione della politica. A inizio degli anni Novanta, per effetto della costituzione del partito personale di Forza Italia e poi dei partiti che ne hanno seguito il modello<sup>52</sup>, emergono regole non scritte, ma nondimeno «giuridicamente obbligatorie in modo incondizionato»<sup>53</sup>, come quella che comporta l'affidamento dell'incarico di formare il governo, in contesto partitico tendenzialmente bipolare, al capo della coalizione uscita vincente dalle urne; oppure quella, che ha preso avvio dopo le dimissioni di Silvio Berlusconi nel 1994, di ritornare immediatamente alle urne, senza valutare la possibile costituzione di una nuova maggioranza parlamentare, secondo l'argomento per il quale essendo il Presidente del Consiglio stato eletto dal popolo, solo il popolo poteva farlo decadere<sup>54</sup>. Tali convenzioni costituzionali mutano, tuttavia, insieme al quadro politico complessivo, negli ultimi anni, che segnano la rottura del bipolarismo e il netto incremento della frammentazione del sistema dei partiti che lo stesso «virus della personalizzazione»<sup>55</sup> – negli stadi più avanzati del suo sviluppo – produce. S'impone la ricerca di nuove regole per la formazione del governo, stante l'impraticabilità delle vecchie regole elettorali e la sempre più difficile composizione della maggioranza parlamentare: dopo le ultime consultazioni nazionali, abbiamo registrato il periodo di tempo più lungo nella storia repubblicana per la formazione di un governo, con l'esecutivo Conte a nascere a tre mesi dalle elezioni. Si tratta di un percorso di sperimentazione che riguarderà tendenzialmente un numero sempre più numeroso di

<sup>52</sup> La categoria si deve a M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010[2000]; e per un aggiornamento si veda anche F. Bordignon, *Il partiti del capo*, Maggioli/Apogeo, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013.

<sup>53</sup> In questo caso per la sua durata nel tempo la convenzione diviene vera e propria consuetudine costituzionale, cfr. U. Rescigno, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, op. cit., p. 3.

<sup>54</sup> Una convenzione che risulta anche rafforzata a seguito dell'introduzione della nuova legge elettorale del 2005 con la quale «i partiti in coalizioni venivano collegati alla presentazione di un unico programma elettorale e di un unico “capo della coalizione”», cfr. S. Merlini, *Introduzione*, in Id., a cura di, *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011.

<sup>55</sup> M. Calise, *The personal party: an analytical framework*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 45, n. 3/2015, pp. 301-315, p. 301.

democrazie, perché comune è la necessità di fissare modalità operative per la formazione del governo a sistema partitico frammentato. Si ricordi a tale proposito che la tendenza, assolutamente trasversale, alla moltiplicazione del numero dei partiti non risparmia il bipartitismo spagnolo: le ultime elezioni spagnole hanno, infatti, visto cinque medio-grandi partiti spartirsi i consensi; alcuni di questi partiti dovranno trovare una formula per stare insieme dopo che per anni quella dei *minority governments* aveva potuto mostrare buoni risultati<sup>56</sup>. E non è un caso che un istituto introdotto dalla Costituzione spagnola come la sfiducia costruttiva non ha dato mai luogo ad un cambio di governo sino a quando nel 2018 non ha spianato la strada a Pedro Sánchez, sostenuto da una maggioranza parlamentare eterogenea, che andava dalla sinistra radicale di Podemos fino agli indipendentisti baschi e catalani<sup>57</sup>: le modifiche al sistema dei partiti, in direzione della sua destrutturazione, porta così ad un diverso uso di uno strumento, pensato per garantire la stabilità di governo, a divenire un mezzo per abbattere e formare i governi<sup>58</sup>. Il governo tra Lega e Movimento 5 Stelle è il primo fondato su un «contratto»<sup>59</sup>, denominato «Contratto per il governo del cambiamento», formalmente sottoscritto dinanzi a un notaio dai leader delle due forze politiche, rispettivamente Matteo Salvini e Luigi Di Maio, con la costituzione di un comitato di conciliazione per dirimere le controversie. Si tratta di uno strumento di raccordo tra partiti del tutto nuovo, con pochi elementi in comune con i già utilizzati accordi di governo, che introduce una logica di tipo privatistico nel subordinare l'azione dell'esecutivo in carica ai punti vincolanti predisposti nel patto. I tratti del contratto, infatti, possono essere considerati nuovi per «la vincolatività giuridica derivante dall'impegno assunto dinnanzi ad un notaio; e nuovi per la volontà delle parti di escludere esplicitamente la logica della coalizione e di utilizzare lo strumento del contratto proprio al fine di marcare la persistente distanza ideologico-politica, l'immutata distinta soggettività, pur nella condivisione di una piattaforma programmatica compatibile con le identità delle due forze politiche»<sup>60</sup>. Inoltre, mentre gli

<sup>56</sup> J.M. Reniu, a cura di, *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013; B. N. Field, *Why Minority Governments Work: Multilevel Territorial Politics in Spain*, Basingstoke, Palgrave, 2016.

<sup>57</sup> Per un'analisi del vecchio e nuovo uso della sfiducia costruttiva in Spagna vedi M.J. Carazo Liebana, *Sistema parlamentario y mocion de censura: el caso español*, in questo numero.

<sup>58</sup> C. Vidal Prado, *Sfiducia costruttiva in Spagna?*, in *DPCE Online*, 37, n. 4/2019.

<sup>59</sup> Si tratta di un documento di 58 pagine, 18.500 parole, che copre trenta temi in diversi domini di *policy*, dalla tassazione pubblica alla protezione ambientale, dall'agricoltura all'Università.

<sup>60</sup> T. Guarnier, «Contratto di governo», *azione governativa e rapporto fiduciario*, in Convegno annuale del

accordi tra forze politiche prima del 2018 sono stati di natura pre-elettorale «*-serving as electoral manifestos and, when victory is secured, as a bargained basis for government*»<sup>61</sup>, il contratto di governo è il primo caso di negoziato che segue le elezioni.

Il contratto non emerge spontaneamente dal caotico relazionarsi delle parti, ma può essere attribuito ad una determinata soggettività politica, vale a dire due partiti – Lega e Movimento 5 Stelle – con un disegno di natura istituzionale. Mentre la cabina di regia governativa negli ultimi vent'anni è andata incentrandosi sul capo dell'esecutivo, assicurando maggiori poteri ai leader dei due attori contraenti, il contratto ridefinisce gli equilibri interni alla compagine ministeriale, limitando in particolare la figura del Presidente del Consiglio, al quale la Costituzione, senza alcun limite contrattuale, assegna il compito di dirigere la politica generale del governo, e che ora sembra vincolato all'esecuzione di un patto<sup>62</sup>. La figura del primo ministro aveva conosciuto, infatti, un percorso evolutivo passando dal ruolo mediatorio dei primi governi repubblicani, a quello accentratore della fase che aveva fatto pensare alla «*presidentialisation Italian style*»<sup>63</sup>, mentre si consuma oggi un'inversione di rotta che pone il Presidente in un ruolo indebolito in quanto non è espressione di alcun partito politico. Risulta anche significativo che i termini del contratto siano stati definiti capi politici delle forze governative, e anche l'indicazione della personalità scelta per la nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri rientra nei termini dell'accordo contrattuale<sup>64</sup>.

Oltre che da intestarsi ad una concreta soggettività, il contratto si ispira ad una cultura politica molto distante da quella espressa dalla carta costituzionale. Il contratto, per sua natura, si riferisce ad una concezione della rappresentanza che vincola gli attori politici alla predeterminazione del proprio comportamento, e ciò produce, almeno in due direzioni, un brusco cambiamento rispetto ai principi espressi dalla nostra costituzione. Dal punto di vista dei rapporti degli elettori, se il divieto di mandato imperativo

---

Gruppo di Pisa, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 14-15 giugno 2019, p. 2.

<sup>61</sup> J. S. Pereira e C. Moury, *Planning the "government of change": The 2018 Italian coalition agreement in comparative perspective*, in *Italian Political Science*, 13, 2, 2018, 92-103; e per un confronto rispetto al passato C. Moury, *Coalition Government and Party Mandate: How coalition agreements constrain ministerial action*, Londra, Routledge, 2013.

<sup>62</sup> I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018.

<sup>63</sup> M. Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in T. Pogutke e P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 88-106.

<sup>64</sup> V. Baldini, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *dirittifondamentali.it*, 26 maggio 2018, 1; punto ripreso da T. Guarnier, op. cit., p. 20.

assicurava ai rappresentanti ampi margini di azione, la crisi dei partiti politici porta invece gli elettori a stipulare «contratti di breve durata, invece di mantenere a lungo affiliazioni politiche»<sup>65</sup>. Come è stato notato (Fulvio Pastore in questo fascicolo), «la vicenda del "Contratto per il governo del cambiamento" è anche servita a disvelare il carattere retorico della qualificazione dei parlamentari come semplici portavoce dei cittadini», anche se poi di fatto il vincolo più forte apparirà quello tra parlamentari e dirigenti del movimento politico di appartenenza.

Dal punto di vista dei rapporti tra governo e parlamento il contratto esprime la pretesa dell'attuale esecutivo di espropriare l'assemblea di buona parte della funzione legislativa. Si consideri, infatti, come la realizzazione dei punti programmatici dovrebbe essere ad opera delle forze governative, che poi di fatto faranno ampio uso del posizionamento del voto di fiducia come mezzo di sterilizzazione del dibattito parlamentare<sup>66</sup>. L'idea stessa del contratto implica la negazione della distinta soggettività di attori terzi, che sarebbero per questa linea lesi nella loro autonomia: si sottintende così la «sovrapposibilità fra lavoro governativo e lavoro parlamentare, che preannuncia un intervento pervasivo del Governo (o meglio, come vedremo, dei leader dei partiti politici che in esso si fondono) sull'attività legislativa»<sup>67</sup>. La cesura del contratto di governo rende dunque l'analisi di questa convenzione costituzionale meritevole di grande attenzione prima ancora che il tempo possa dimostrarne la durata consuetudinaria. Di fatto nessuna delle attuali forze politiche attualmente al governo ha partecipato al processo costituente, e come è stato anche argomentato, oltre alla loro lontananza rispetto agli eventi che hanno dato vita alla carta costituzionale, si può evidenziare anche «una certa estraneità culturale» degli attori dominanti<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017.

<sup>66</sup> Nel primo semestre del Governo Conte sono state approvate 19 leggi, di cui il 79% sono di iniziativa governativa. Le percentuali di questioni di fiducia poste sui testi legislativi è del 32%, cfr. Openpolis, <http://www.vita.it/it/article/2019/01/22/cosi-il-governo-giallo-verde-ha-emarginato-il-parlamento/150419/>

<sup>67</sup> T. Guarnier, *op. cit.*, p. 27.

<sup>68</sup> S. Staiano, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *federalismi.it*, 11, 23 maggio 2018.

## 5. Conclusioni. Le sorti del governo democratico.

Il destino della democrazia, ove sarà di sopravvivenza<sup>69</sup>, sarà di grande trasformazione. Al mutare del suo tassello fondamentale, il partito politico che aveva permesso l'incorporazione delle masse nell'edificio statale<sup>70</sup>, agendo anche in funzioni di supplenza laddove le istituzioni statali sono state più fragili, non può che cambiare anche il regime rappresentativo nel suo complesso. Non siamo tuttavia alla morte del partito, ma al superamento, anche radicale della sua forma novecentesca. E al netto indebolimento dei sistemi di partiti che avevano funzionato, sino a pochi anni fa, secondo logiche di competizione ben riconoscibili.

Italia e Spagna ne sono due esempi significativi. Hanno condiviso, nel loro percorso storico, molti sviluppi, oltre che la posizione nell'area meridionale dell'Unione Europea. Hanno lasciato riscontrare, pur se in diverse configurazioni parlamentari, il rafforzamento del capo politico a seguito dei percorsi di presidenzializzazione della politica riconosciuti in numerose democrazie. Ora alla scomposizione dei sistemi di partito tradizionali, i due paesi riscontrano maggiori difficoltà nella formazione e nella conduzione del governo democratico. Ciò da un lato dà vita a nuovi meccanismi per far dialogare forze politiche alternative, dall'altro produce significative strozzature del rapporto tra governo e maggioranza parlamentare. E' per questo, come si mostrerà ampiamente in questo volume, che l'analisi delle configurazioni costituzionali, soprattutto quando coloro che le hanno fissate hanno preferito lasciarle particolarmente aperte ad essere plasmate dalle concrete dinamiche politiche, deve sempre più tenere conto delle convenzioni costituzionali. Correndo il rischio di percorrere una terra incognita, e anche in movimento, è questo l'unico modo per comprendere le trasformazioni del governo democratico e la sorte della democrazia.

---

<sup>69</sup> Non sono in pochi a sostenere il destino illiberale delle democrazie contemporanee, che sembrano arretrare dopo mezzo secolo di espansione sullo scenario globale, cfr. Y. Mounk, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, Feltrinelli, 2018; e J. Brennan, *Contro la democrazia*, Roma, Luiss University Press, 2018.

<sup>70</sup> H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino, Humboldt-Universität, 1927; trad. it. *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di G. Grasso e E. Gianfrancesco, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

**Abstract:** La prefazione introduce ad alcuni ambiti di comparazione tra Italia e Spagna, soffermandosi su tre nuclei tematici: il ruolo della variabile partitica nel plasmare la forma di governo; la normazione dell'esecutivo come spia e misura del cambiamento politico-costituzionale; la frammentazione del sistema di partito tradizionale come causa della difficile stabilizzazione dell'indirizzo politico, e al contempo occasione di innovazione istituzionale. La comparazione porta a riflettere sul ruolo delle convenzioni costituzionali nel definire la forma di governo, suggerendone alcuni criteri metodologici per valutarne la rilevanza. La parte conclusiva si sofferma, in linea con le riflessioni del numero monografico, sulla sorte dei governi democratici in Italia e Spagna, sempre più «a fattispecie aperta» nella continua interazione tra assetto istituzionale e dinamiche politiche.

**Abstract:** The preface aims at introducing some areas of comparison between Italy and Spain, by focusing on three thematic elements: the role of political parties in shaping the form of government; the legislative activity carried on by the executive as indicator and measure of political-constitutional change; the fragmentation of traditional party system as a cause of government instability, and occasion for institutional innovation as well. The comparison leads to investigate the role of constitutional conventions in defining the form of government, so suggesting some methodological criteria for assessing their relevance. The final part, in line with the monographic issue, discusses the «open» future of democratic governments in Italy and Spain, suspended between constitutional rules and political dynamics.

**Parole chiave:** governo – Italia – Spagna – convenzioni costituzionali – cambiamenti costituzionali.

**Key words:** government – Italy – Spain – constitutional conventions – constitutional change.