

toraggio dell'esecuzione e dell'implementazione delle politiche comunitarie, ecc., sfugge più delle altre istituzioni a quest'opera di familiarizzazione.

Il libro curato da Edwards e Spence introduce in questo particolare universo, erroneamente accusato di gigantismo e di sclerosi, in particolar modo se paragonato alla mole di compiti che esso si trova ad affrontare. Il taglio del volume è duplice, informativo e analitico, come si può facilmente desumere dalla struttura in capitoli in cui si succedono parti descrittive e puntuali, affidate a giuristi e prominenti funzionari della stessa Commissione, e parti in cui si rintraccia con più evidenza lo sforzo sintetico e interpretativo, redatte da noti studiosi politologi (fra cui lo stesso Edwards, Richardson, Wessels). Nello specifico, il primo capitolo ricostruisce il ruolo assunto dalla Commissione nell'integrazione europea, in particolar modo con la presidenza Delors. In seguito, l'attenzione si sposta dapprima alla struttura della Commissione stessa, con un'analisi delle funzioni assolte dai commissari coadiuvati dai propri gabinetti, così come della composizione della burocrazia comunitaria, e poi al suo ruolo nel processo di formazione ed esecuzione della normativa comunitaria. Particolare attenzione viene riservata all'evolversi di tale ruolo al variare delle procedure che governano il processo decisionale comunitario, specialmente in relazione agli altri attori che vi partecipano: quelli istituzionali – *in primis* Parlamento e Consiglio – e i gruppi d'interesse, che esercitano le loro funzioni di *lobbying* con uno specifico «stile europeo». Gli ultimi due capitoli sono riservati all'analisi della Commissione nei suoi compiti di rappresentante dell'Unione nelle relazioni politiche ed economiche che essa intrattiene con paesi terzi, e all'interno delle procedure previste dalla politica di cooperazione europea in materia di difesa.

[Marco Giuliani]

SERGIO FABBRINI, *Il presidenzialismo americano*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. XI-246.

Il libro vuol rispondere alla domanda: che cos'è il presidente americano?, nel quadro di uno studio del «sistema di governo» che dovrebbe anche consentire un giudizio di «effettività» e «democraticità». Punto di partenza della ricerca è la constatazione che si tratta di un sistema di «governo separato» (in base a una particolare interpretazione della separazione dei poteri) e che storicamente si è passati da una prevalenza del congresso («governo congressuale») a una prevalenza della presidenza («governo presidenziale») e, poi, al presidenzialismo come «governo del presidente» in senso stretto. La prima parte, più breve, è dedicata al «contesto», e cioè al sistema di governo separato

costruito dai costituenti di Filadelfia e alla sua evoluzione verso il presidenzialismo, con speciale attenzione al cambiamento nel processo di selezione presidenziale che, nella forma raggiunta («sistema riformato»), ha accentuato la personalizzazione e, quindi, la primazia del candidato sul partito. La parte seconda presenta analisi e valutazione delle istituzioni nei decenni del «presidente moderno». Da un lato il Congresso nel suo progressivo porsi come istituzione partigianamente contrapposta al presidente (per via della sua maggioranza di colore normalmente diverso, anche per lo sviluppo assunto dal fenomeno *incumbency*) con un'organizzazione del partito congressuale e dei servizi congressuali sempre più efficiente. Dall'altro la presidenza che, crescendo di importanza, ha acquisito un'organizzazione assai complessa. L'attenzione di Fabbrini si concentra sul presidente e la sua duplice vocazione, integrativa e innovativa. Numerose circostanze (il tipo di selezione aperto con le primarie, il declino del partito nazionale, l'opposizione del Congresso in maggioranza d'altro colore, la crescente presenza dei *media*) hanno portato i «presidenti moderni», da F. Delano Roosevelt in poi, a realizzare la prima vocazione, che Fabbrini definisce anche populistica per riguardo sia alla forma (appello diretto al popolo) sia al contenuto (promesse eminentemente retoriche che suscitano «aspettative crescenti» e d'altronde espongono il presidente, senza protezione, ai contraccolpi della delusione e del mutevole umore popolare). Al contrario, la vocazione innovativa, o più semplicemente di governo, si sarebbe alquanto indebolita soprattutto per la progressiva riorganizzazione del Congresso, sotto il duplice aspetto già considerato, e per la sistematica prevalenza in esso d'una maggioranza diversa. Così il principio del governo separato ha generato, in America, il «governo diviso»: con conseguenze di stasi e incoerenza che Fabbrini magnifica un poco, aiutandosi con l'analisi dettagliata, ma anche semplificata, di due «casi». Le conseguenze principali sono costituite da un doppio deficit: di «effettività» e di «democraticità» del sistema di governo e di entrambe le sue componenti. In particolare vengono meno definite responsabilità. Fabbrini passa allora in rassegna le linee di riforma proposte per superare la contrapposizione istituzionale di cui si è detto e, quindi, la forma di separazione dei poteri che si è configurata in USA. Basti qui dire che Fabbrini si mostra favorevole a una soluzione di «presidenzialismo parlamentare» (con particolare riferimento alle elaborazioni del CCS), che faccia del presidente il capo di una «presidenza collettiva», collegata in modo vincolante ad una maggioranza congressuale: soluzione che, ovviamente, presuppone la «rivitalizzazione» dei partiti nazionali. Fabbrini cerca poi di rafforzare critica e proposta in un ultimo capitolo comparativo con il parlamentarismo e il semipresidenzialismo europei. Ciò gli consente di mettere in rilievo il rapporto senza mediazione fra presidente americano e popolo, specialmente via *media*, come vera base del potere monocratico presidenziale, peraltro sminuito dalla contrapposizione

istituzionale e dal vuoto partitico già ricordati; potere, per le stesse ragioni, alquanto deresponsabilizzato. Lo studio comparativo dimostrerebbe, secondo Fabbrini, che la responsabilità politica effettiva presuppone leader, squadra e programma insieme legittimati elettoralmente; e, dunque, presuppone il partito nazionale. Una riforma in conformità a queste idee produrrebbe appunto una sorta di «presidenzialismo parlamentare». Che, secondo Fabbrini, soddisferebbe in modo superiore le basilari esigenze di effettività e democraticità.

La riforma di cui sopra e, più in generale, critica e proposta di Fabbrini sono certo degne di molta attenzione; ma suscitano anche dubbi di metodo e di sostanza. Perché Fabbrini, in questo libro, si muove quasi esclusivamente nella sfera delle istituzioni, trascurando alquanto società, cultura, quadro internazionale, e i potenti condizionamenti che essi pongono. Per esempio il presidenzialismo come «governo del presidente» corrisponde secondo me a definite caratteristiche e a vere e proprie esigenze della società moderna, come altrove ho cercato di mostrare. Per gli USA in particolare dubito molto che sia possibile «rivitalizzare» i partiti nazionali, presupposto fondamentale dell'evoluzione auspicata da Fabbrini. Non ne vedo le condizioni in quella società, nella sua cultura, nella situazione storica: anzi, sarebbe forse favorito un processo di segno opposto. Prescindendo da ciò, si può correre, al limite, il rischio di scivolare in una ingegneria istituzionale astratta o addirittura ideologica. Ma questa è soltanto un'osservazione marginale, per una ricerca altamente informata, per tanti aspetti approfondita, costruita solidamente e argomentata sempre con lucidità: riferimento obbligato non solo per lo studioso delle istituzioni americane, ma anche per il dibattito sulla riforma italiana, al quale Fabbrini ha peraltro offerto, in seguito, un progetto incentrato su un diverso equilibrio dei due ingredienti fondamentali, sotto il nome di «parlamentarismo presidenziale» (*Quale democrazia*, 1994).

[Luciano Cavalli]

MARCELLO FEDELE e ROBERT LEONARDI (a cura di), *La politica senza i partiti*, Roma, Seam, 1996, pp. 308.

Molto è stato scritto, a diversi livelli di analisi, sui momenti cruciali della transizione italiana degli ultimi anni: in particolare sulle elezioni del 1992, punto di partenza di un processo di destrutturazione del sistema partitico, e su quelle del 1994, momento della resa per un'intera classe politica. Altri aspetti di tale transizione non sono stati invece ancora sufficientemente analizzati. Tra questi, il rendimento istituzionale nella fase immediatamente «post-partitocratica» ed i cambiamenti organizzativi indotti dai nuovi attori della politica italiana, in particolare i partiti ed i movimenti apparsi sulla scena negli ultimi due