



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2024

La verticalizzazione del potere.
La separazione dei poteri
alla prova dell'integrazione europea
e di una recente proposta
di riforma costituzionale

di Marco Ruotolo

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA VERTICALIZZAZIONE DEL POTERE.
LA SEPARAZIONE DEI POTERI
ALLA PROVA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA
E DI UNA RECENTE PROPOSTA
DI RIFORMA COSTITUZIONALE

di Marco Ruotolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi Roma Tre

SOMMARIO: 1. UN BREVE E INADEGUATO OMAGGIO A UN GRANDE MAESTRO; 2. OLTRE IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA. I NUOVI VOLTI DEL POTERE; 3. LA TENSIONE TRA I CIRCUITI FIDUCIARI E LA NECESSITÀ DI UNA *PUBLIC LAW DIMENSION* EUROPEA; 4. I “VINCOLI ESTERNI” E LA PRESUNTA NECESSITÀ DI VERTICALIZZAZIONE DEL POTERE; 5. LA VERTICALIZZAZIONE DEL POTERE IN UNA RECENTE PROPOSTA DI RIFORMA COSTITUZIONALE. QUALCHE NOTAZIONE CRITICA.

1. Un breve e inadeguato omaggio a un grande Maestro

È un onore rendere omaggio a un grande Maestro del diritto costituzionale in occasione del suo ottantesimo compleanno¹.

Gaetano Silvestri è stato ed è per me un costante punto di riferimento, un Maestro, appunto, pure se non nel senso di una diretta “filiazione” accademica. Posso vantare di aver beneficiato, nei primi anni successivi al conseguimento della laurea, degli insegnamenti del suo Maestro, il Prof. Temistocle Martines, ma non posso qualificarmi “allievo” del Prof. Silvestri. Eppure, un po’ mi illudo di esserlo, per l’attenzione che ho sempre dedicato alle sue opere, che trova riflesso evidente in molti miei scritti.

Quando scrivo, anche su temi lontani da quelli oggetto dell’immediata trattazione dei grandi Maestri, all’inizio o alla fine vado sempre

¹ Questo testo è stato da me predisposto per la partecipazione al Convegno *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*, organizzato presso l’Università di Messina nei giorni 27 e 28 giugno 2024. Con la Direzione della Rivista abbiamo deciso di pubblicarlo proprio oggi, 7 giugno 2024, quale piccolo omaggio al Prof. Gaetano Silvestri, in occasione del suo ottantesimo compleanno.

alla ricerca delle loro riflessioni. Ne avverto costantemente il bisogno, convinto, come sono, che la continuità sia valore imprescindibile negli studi giuridici e della scienza in genere. Cosa avrebbe detto al riguardo Vezio Crisafulli? Quali soluzioni avrebbe proposto Carlo Esposito? Come avrebbe ricostruito l'istituto Livio Paladin?

Ho citato soltanto tre nomi di grandi giuristi e ne potrei fare molti altri. Li chiamo “mostri sacri”, à la Cocteau, perché hanno il dono del *monere*, di attirare verso di loro l'attenzione. Così è anche per Gaetano Silvestri, costituzionalista vero, di quelli che sanno fornire chiavi per aprire ogni porta o, come direbbe lui con una delle sue folgoranti espressioni, sanno quasi niente su quasi tutto, invece di sapere quasi tutto su quasi niente. È così che ha tracciato la differenza tra il costituzionalista e lo specialista, anche se, avventurandomi, sia pur tangenzialmente, verso il tema della separazione dei poteri, dovrei al riguardo più correttamente dire che questo è tema su cui Silvestri sa quasi tutto².

2. Oltre il processo di integrazione europea. I nuovi volti del potere

Su quanto abbia inciso il processo di integrazione europea rispetto alle dinamiche della forma di governo italiana – lo spunto di partenza per questo mio contributo – sono ormai stati spesi fiumi di inchiostro³. Ne consumerò ancora un altro po', aggiungendo la mia voce alle altre, cercando di delineare la specifica incidenza del processo sulla se-

² Lo attestano, tra l'altro, la monografia in due tomi dal titolo *La separazione dei poteri*, I e II, Milano, 1979 e 1984, nonché le voci *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, 670 ss., e *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, vol. V de *I Tematici dell'Enciclopedia del diritto*, Milano, 2023, 1122 ss.

³ Evito la classica nota “lenzuolo”, in cui si citano tutti per non far torto a nessuno, prescindendo spesso da un'effettiva lettura. Richiamo soltanto, con differente prospettiva di analisi, i volumi di R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, e di C. DE FIORES, M. DELLA MORTE (a cura di), *Europa e Costituzione. Oltre la globalizzazione neoliberale*, Napoli, 2021. Segnalo anche, più di recente, i contributi apparsi nel fasc. 1/2023 della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (dedicato alla separazione dei poteri, con particolare attenzione alla dimensione sovranazionale) e nel fasc. 1/2024 della rivista intitolata *Diritto costituzionale* (dedicato alle trasformazioni del Governo e, in specie, all'incidenza su di esse del processo di integrazione europea).

parazione dei poteri nel nostro ordinamento. Non senza aver prima espresso piena consapevolezza circa la parzialità della riflessione, in quanto la tenuta del principio è messa a dura prova – prima e ancor più che dalla integrazione europea – dai fenomeni della globalizzazione e della post-globalizzazione, della privatizzazione del diritto⁴, nonché dall’affermazione di quello che ormai è definito come potere digitale⁵.

È proprio il principale oggetto della riflessione, il “potere”, a risultare sempre più sfuggente⁶.

Com’è stato finemente argomentato, dagli ultimi decenni del Novecento assistiamo ad una costante “metamorfosi” del potere: al suo “trasloco” «verso nuove residenze sia in sedi internazionali, sia specialmente in sedi private», con la dismissione dei «consueti abiti istituzionali sotto l’egida del diritto pubblico», e alla sua trasformazione, al cambiamento del suo modo di essere, trainato soprattutto dagli «spiriti animali» del capitalismo⁷. Un peso rilevante in questi processi hanno avuto le evoluzioni delle tecnologie (specie informatiche), che sembrano ormai sfuggire alla regolazione della politica, guidate piuttosto dai poteri privati e in particolare dalle grandi imprese del *web*. Un potere “mobile”, non residenziale, che supera i confini dei territori nazionali, capace di autorappresentarsi, di esprimersi in forma *soft*, nella veste ambigua della *governance*, che vale a segnare (e a legittimare) il coinvolgimento dei privati nei processi decisionali o regolativi su questioni di pubblica rilevanza⁸.

In un processo di progressiva delegittimazione della democrazia

⁴ Si veda già, al riguardo, la riflessione relativa al “ciclo funzionale” dell’indirizzo politico proposta nel 1984 da G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, cit., 275 s., ove si legge che «gli stati contemporanei mostrano una indubbia tendenza ad irrigidimenti autoritari, che si manifesta in modo macroscopico nel progressivo spostamento di potere politico verso l’esecutivo-pubblica amministrazione» e che «la gestione dello stato contemporaneo di capitalismo maturo rende sempre più indispensabile l’apporto dei cosiddetti “tecnocrati”, che devono misurarsi con problemi, la cui soluzione non può essere definita preventivamente e che richiedono una area di discrezionalità tale da cumulare nelle stesse persone funzioni normative e funzioni esecutive».

⁵ Si veda, ora, la ricca voce di O. POLLICINO, *Potere digitale*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, cit., 410 ss.

⁶ È elemento che emerge chiaramente da molte delle voci edite nel recente volume diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, *Potere e Costituzione*, cit., peraltro messo in evidenza nella *Presentazione* dei curatori, ivi pubblicata, XI ss.

⁷ M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, Bologna, 2022, 8 ss.

⁸ Ivi, 27.

rappresentativa, la *governance* diviene l'etichetta buona per giustificare la spoliatura istituzionale del potere, per favorire il trionfo della "nuova *lex mercatoria*"⁹, in una dimensione transnazionale che si rivela essenziale non più soltanto e tanto per le esigenze del commercio quanto per quelle della finanza¹⁰.

Trionfano gli anglicismi – per tutti l'*accountability* – che tendono a offrire una sintetica giustificazione del fenomeno, alludendo a una apertura e a una trasparenza dei processi decisionali che è solo parziale, se non apparente, perché nel «doppio fondo» della valigia della *governance* ci sono poteri privati spesso incontrollati e opachi¹¹. Le stesse organizzazioni internazionali hanno gradualmente acquisito indipendenza dagli Stati entro una cornice di de-politicizzazione e de-istituzionalizzazione dell'economia¹², che ha provocato, come noto, le reazioni anti-storiche di coloro che ritengono possibile un ritorno al passato, predicato nella forma di un sovranismo rivolto non alla ricerca di strumenti di governo dei processi di internazionalizzazione del diritto, ma alla esclusiva, strenua, difesa della propria identità, sfociante spesso in rinnegazione del multiculturalismo se non proprio in manifestazioni di razzismo.

Difficile riproporre, in tale mutato contesto, i principi propri del costituzionalismo, trovando strumenti idonei per la limitazione di poteri de-territorializzati. Pur constatando che esistono strutture relativamente indipendenti preposte a garanzia dell'osservanza di principi e regole di talune organizzazioni internazionali (ad esempio, WTO e

⁹ Sulla quale si vedano i noti scritti di: B. GOLDMAN, *Frontières du droit et "lex mercatoria"*, in *Archives de philosophie du droit*, 9, 1964, 177 ss.; ID., *Lex mercatoria*, in *Forum internazionale*, 1983, 3 ss.; C. SCHMITTHOFF, *The Unification of the Law of International Trade*, in *Journal of Business Law*, 1968, 105 ss. In Italia è assai conosciuto il lavoro in argomento di F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 2010, contenente la nota definizione di *lex mercatoria* quale «diritto creato dal ceto imprenditoriale, senza la mediazione del potere legislativo degli Stati e formato da regole destinate a disciplinare in modo uniforme, al di là delle unità politiche degli Stati, i rapporti commerciali che si instaurano entro l'unità economica dei mercati» (p. 248). Più di recente si veda il bel libro di G. SAPUTELLI, *Stato, Unione europea e lex mercatoria*, Milano, 2015, che comprende, peraltro, la trattazione delle aperture dell'ordinamento europeo verso tali forme di produzione giuridica (in particolare, Capitolo III), nonché, anche in prospettiva storica, A. CANTARO (a cura di), *Economia e diritto dei mercati nello spazio europeo. Dall'età antica all'età globale*, Milano, 2018.

¹⁰ M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, cit., 35.

¹¹ Ivi, 50.

¹² Ivi, 56 e 58.

ILO), le «isole di legalità» auto-garantita non paiono strumenti sufficienti per l'affermazione del costituzionalismo nella dimensione mondiale¹³. Senza poter approfondire, le strade praticabili sembrano, alla fine, due: quella, assai ambiziosa, indicata da Luigi Ferrajoli, di una Costituzione della Terra, che istituisca un demanio planetario a tutela dei beni vitali della natura, metta al bando le armi, introduca un fisco globale e idonee istituzioni globali di garanzia in difesa delle libertà fondamentali e in attuazione dei diritti sociali di tutti¹⁴; quella, indicata da Gaetano Silvestri, della «integrazione sostanziale», che porti a un avanzamento costante sul piano globale del nucleo essenziale del costituzionalismo, facendo leva, con il contributo, a diversi livelli, anche degli organi giurisdizionali, sulla «forza generativa dei principi» e abbandonando «il fondamento dell'autorità del potere, per volgersi verso il fondamento di valore»¹⁵ (una sovranità, dunque, fondata su valori affermati come egemoni in spazi sempre più ampi).

Pur non essendo questo l'argomento oggetto del mio intervento, non credo si possano tralasciare del tutto tali questioni prima di affrontare lo specifico tema che mi propongo di sviluppare. Soprattutto non si può omettere di esprimere la consapevolezza sul consolidamento di alcune dinamiche che, almeno nell'attuale fase storica, appaiono ineluttabili e non retrocedibili.

Ci lamentiamo spesso dell'eccessiva incidenza dei mercati nelle scelte politiche nazionali, rilevando come proprio l'integrazione europea abbia favorito questo processo. Dimentichiamo, però, che la «fiducia» dei mercati è necessaria per reperire risorse essenziali per il godimento dei diritti, anzitutto dei diritti sociali. Per la sostenibilità di questi ultimi non è più sufficiente il prelievo fiscale a carico dei cittadini dello Stato e si rivela indispensabile il ricorso al credito sui mercati internazionali. Non basta più, allora, la fiducia interna, che si esprime nelle «periodiche elezioni» e che dovrebbe legarsi all'equo soddisfacimento delle aspettative dei cittadini (e dunque all'adeguato

¹³ G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-Nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4/2013, 913 s.

¹⁴ L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, 2022.

¹⁵ G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-Nazione*, cit., specie 917 ss. Una ricca analisi sulle dinamiche e sulle problematiche del potere globale è stata di recente offerta da A. SPADARO, *Potere globale*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, cit., 724 ss.

impiego delle risorse interne ottenute con il prelievo fiscale); serve anche, se non soprattutto, la fiducia dei mercati, che si ottiene, anzitutto, con l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie assunte dallo Stato. Qui siamo fuori dal piano di un rapporto di «lealtà civica» che si ricostruisce al momento del voto, essendo la fiducia nei confronti dello Stato assicurata soltanto dal «rimborso dei debiti» e da politiche che lo rendano sempre «prevedibile»¹⁶. Altrimenti a essere pregiudicato sarà l'accesso al credito e, in assenza di risorse sufficienti ottenute attraverso il prelievo fiscale interno, la possibilità stessa del soddisfacimento dei diritti. Ecco perché – com'è stato puntualmente rilevato – lo Stato deve godere di una “doppia fiducia”: «la lealtà dei suoi cittadini e la fiducia dei mercati finanziari»¹⁷. Se lo Stato non è solvibile, se i conti pubblici non sono in ordine, si dovrà ricorrere – come ben sappiamo – a «politiche di consolidamento fiscale che implicano la limitazione delle aspettative dei cittadini», a quella che si usa definire “austerità”¹⁸.

3. La tensione tra i circuiti fiduciari e la necessità di una *public law dimension* europea

Quello descritto è un dato di fatto, che non vale però ad escludere la tensione che può essere generata dal disallineamento tra i due “circuiti fiduciari”, trasformandosi persino in conflitto.

È su questo punto che ci si divide tra chi vede nel mercato (e in particolare nella concorrenza) un'opportunità per la promozione e l'effettiva garanzia dei diritti e chi considera la logica propria del libero mercato ostativa alla concreta realizzazione della giustizia sociale. Limitandosi alla dimensione europea, credo ormai possa dirsi che l'identità dell'Unione sia meno prossima al fondamentalismo del mercato,

¹⁶ I passi tra virgolette sono tratti da G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di Governo*, in *Annuario AIC 2023, Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, 2015, 36.

¹⁷ G. PITRUZZELLA, *loc. ult. cit.* L'Autore inserisce la «doppia fiducia» nell'ambito di un «quadrilatero» all'interno del quale dovrebbero muoversi le politiche pubbliche nazionali, «i cui lati sono la lealtà dei cittadini, la fiducia dei mercati finanziari, il rispetto dei vincoli europei e l'impegno nelle sedi sovranazionali (dove tali vincoli sono definiti e dove è controllata la loro osservanza), la fiducia degli operatori economici che richiede un incremento di competitività del Paese» (p. 38).

¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica*, cit. 36.

avendo visto la progressiva emersione di molteplici diritti, non esclusivamente o necessariamente legati alla promozione della concorrenza¹⁹; ma allo stesso tempo continuo a ritenere che non possa ancora negarsi che gli interventi pubblici correttivi delle distorsioni create dal libero mercato siano ridotti al minimo indispensabile, in ragione del fatto che il riconoscimento dei diritti sociali non si accompagna nella dimensione europea a un chiaro impegno dei pubblici poteri all'adozione di interventi positivi rivolti a rimuovere le diseguaglianze. Il "salto di qualità" del costituzionalismo contemporaneo, consistente nell'affermazione di una democrazia *sostanziale* – con la riconosciuta esigenza di sottoporre alle regole e ai limiti del governo dello Stato sociale non solo il potere politico ma anche quello economico²⁰ – è stato compiuto a livello degli Stati-nazione, almeno in molte esperienze costituzionali, ma non nel processo di integrazione europea²¹.

È questa, probabilmente, la principale contraddizione di sistema, che richiederebbe il perseguimento di un ambizioso progetto di *public law dimension* di livello europeo²², che comprenda la disciplina di una spesa pubblica centralizzata sostenuta da una fiscalità europea²³, stru-

¹⁹ Si pensi al diritto alla protezione dei dati personali, ai diritti dei consumatori, ai diritti dei lavoratori specie sul piano della sicurezza, al diritto alla salute e al divieto di discriminazioni, oggetto di diverse direttive europee e di pronunce della Corte di Giustizia, sino alla "formalizzazione" dei diritti fondamentali nella Carta dei diritti dell'UE.

²⁰ Si veda l'importante scritto di M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 160.

²¹ Questo aspetto è stato di recente ribadito con forza da C. DE FIORES, *Riflessioni a margine del c.d. processo costituente europeo*, in C. DE FIORES, M. DELLA MORTE (a cura di), *Europa e Costituzione*, cit., 101, il quale ha argomentato che l'identità dell'Europa risiede nel «suo modello sociale, in quella che è stata la sua originale capacità di piegare gli assetti della produzione capitalista alle istanze di giustizia sociale, nella sua sperimentata attitudine a regolare le dinamiche del mercato, vincolandole concretamente al perseguimento di politiche redistributive». L'Autore ricorda al riguardo la nota considerazione di Z. BAUMAN, *L'Europa è un'avventura*, Roma-Bari, 2006, 81, per cui «se l'Europa è (o diventa o rinasce come) versione ampliata dello Stato sociale essa ha l'opportunità di acquisire un peso sufficientemente grande», perché proprio la sua natura sociale le conferirebbe «quel grado di coesione che un tempo rese gli Stati-nazione delle macchine da combattimento tanto efficaci e coerenti».

²² Puntuali indicazioni al riguardo in G. SAPUTELLI, *L'UE, gli Stati membri e le fonti di regolazione dei mercati internazionali dopo la crisi mondiale*, in A. CANTARO (a cura di), *Economia e diritto dei mercati*, cit., 309.

²³ Al momento, poteri di indebitamento, spesa e tassazione analoghi a quelli di una federazione sono stati sperimentati dall'Unione europea, in risposta alla pandemia

mento fondamentale per promuovere garanzie sociali effettive²⁴. Nella consapevolezza che sul mercato si soddisfano soltanto domande, mentre occorre saper rispondere anche ai bisogni delle persone.

Ne sono piena testimonianza gli effetti delle crisi finanziarie degli ultimi anni, le quali hanno confermato quanto sia complessa la coesistenza tra istanze del capitalismo europeo e modelli sociali nazionali. I Paesi “debitori” si sono trovati costretti a cedere alle istanze della *governance* dell’Unione monetaria²⁵ che, in nome dei principi del libero mercato e della concorrenza, hanno implicato il delinarsi delle priorità politiche sui seguenti assi:

pareggio di bilancio e politiche di consolidamento fiscale assicurate da rigidi meccanismi sovranazionali, sia preventivi che sanzionatori; divieto generale di *bail-out* [salvataggio di un’istituzione che si trovi in uno stato di insolvenza] e assistenza finanziaria subordinata al rispetto di criteri di stretta condizionalità; definizione del mandato della Banca centrale, costituzionalmente del tutto indipendente, in funzione dell’obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi²⁶.

L’“alterazione” delle priorità ha inciso sulle politiche sociali degli Stati, ormai sempre più condizionate dalle «regole della *governance*

di Covid-19, attraverso l’istituzione del fondo per la ripresa *Next Generation EU*. Si veda, al riguardo, F. FABBRINI, *Next Generation EU: il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

²⁴ Anche su questo tema la dottrina da citare sarebbe davvero ampia. Mi limito a richiamare L. TORCHIA, *In crisi per sempre? L’Europa fra ideali e realtà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, 1 ss., e, già, M. CAREDDA, *Una responsabilizzazione sociale per l’Europa*, in *Dir. e Soc.*, n. 3/2015, 529 ss., spec. 545. L’importanza dell’effettività dei diritti sociali nell’Unione europea, per reggere alle spinte del risentimento popolare alimentato dalla vocazione populista di diverse formazioni politiche operanti all’interno degli Stati membri, è stata di recente ribadita da M. DELLA MORTE, *Europa e diritti sociali: da Nizza a Göteborg*, in C. DE FIORES, M. DELLA MORTE (a cura di), *Europa e Costituzione*, cit., 129.

²⁵ Istanze chiaramente delineate nelle regole del Patto di stabilità e di crescita del 1997 (PSC), dei successivi regolamenti comunitari adottati in materia (cc.dd. «six pack» e «two pack») e del trattato del 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (c.d. *Fiscal compact*). Com’è noto, l’evoluzione della normativa europea in materia ha indotto alla riforma costituzionale dell’art. 81 operata con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale».

²⁶ S. GIUBBONI, *Considerazioni sul diritto del lavoro oltre lo Stato (con una postilla su pandemia e de-globalizzazione)*, in *Dir. Soc.*, fasc. 2/2020, 265.

economico-finanziaria europea» adottate a livello inter-governativo, le quali «predeterminano le grandezze macroeconomiche e i saldi di finanza pubblica e, a cascata, inevitabilmente, una parte sempre più significativa degli stessi contenuti di tali processi “distributivi”»²⁷.

È l'osservazione della realtà che fa vacillare il discorso sulla “doppia fiducia”, in sé ragionevole, inducendo a interrogarsi su fino a qual punto la normativa sovranazionale possa condizionare l'attività interna di indirizzo politico economico. Può davvero dirsi che l'indirizzo politico sia esito di un circuito articolato che deriva tanto dalla forma di governo dell'Unione europea quanto da quelle degli Stati membri²⁸? Com'è stato di recente sostenuto²⁹, l'imposizione di percorsi obbligati di avvicinamento a parametri numerici privi di ancoraggio scientifico³⁰, così come di programmi di aggiustamento macroeconomici, e, ancor più, le condizionalità previste in caso di accesso alle varie forme di assistenza finanziaria, creano vere e proprie situazioni di soggezione, rendendo il creditore il «nuovo indiscusso sovrano contemporaneo»³¹. Difficile continuare a sostenere, in tali circostanze, che ci si trovi di fronte a un indirizzo politico “co-definito” dal Governo nazionale in sede di Unione europea; più lineare sembra affermare che sia la forma di governo nazionale a essere minata alle fondamenta, con uno spostamento dell'asse decisionale dal Parlamento al Governo, per quanto

²⁷ S. GIUBBONI, *Considerazioni sul diritto del lavoro*, cit., 266.

²⁸ Come sostengono R. IBRIDO – N. LUPO, «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in Id. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., 35.

²⁹ F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, Relazione al XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, tenutosi a Brescia nei giorni 27 e 28 ottobre 2023, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2024, 50 ss.

³⁰ F. SALMONI, *Indirizzo politico economico*, cit., 81, si riferisce al 60% del rapporto debito/PIL e al 3% del rapporto deficit/PIL.

³¹ F. SALMONI, *loc. ult. cit.* Sui diversi obiettivi perseguiti dall'Unione europea attraverso l'impiego delle condizionalità economiche si veda anche il volume di A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, Milano, 2023. L'Autore sottolinea come l'Unione abbia «tollerato per anni governi illiberali capaci di garantire lucrosi affari al capitalismo transnazionale (i profitti estratti da Ungheria e Polonia sono di gran lunga superiori ai fondi europei a favore di queste ultime). Ora l'Europa (inclusi i governi nazionali che siedono nel Consiglio) pretende affiancare all'Unione di competitività l'Unione dei valori, facendo leva sulle condizionalità economiche anziché su politiche sociali e industriali para-federali – al momento impossibili – in grado di addomesticare le multinazionali e il loro potere di indurre la competizione al ribasso tra sistemi giuridici nazionali (c.d. “law shopping”» (p. 12).

quest'ultimo sia ormai sempre più spesso mero esecutore di imperativi sovranazionali³².

I riflessi istituzionali di questo andamento sono, infatti, ben noti e si traducono in una marginalizzazione del ruolo delle assemblee rappresentative: del Parlamento europeo (a vantaggio della Commissione e del Consiglio europeo) e dei Parlamenti nazionali, quasi del tutto esautorati in processi decisionali che sembrano segnare un intollerabile affrancamento del potere economico (e non solo³³) dalle logiche proprie della democrazia rappresentativa³⁴.

³² Ancora F. SALMONI, *Indirizzo politico economico*, cit., 97, che sottolinea come i governi nazionali siano «sottomessi ad altri poteri, più forti e pervasivi: quelli della tecnocrazia sovranazionale e internazionale, della BCE, della Commissione europea, del Consiglio, dell'Unione bancaria europea, del MES, del FMI, ecc.». Considerazioni analoghe in I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2024, 333, che scrive di un Governo «forte rispetto agli organi interni italiani e indebolito rispetto all'UE nella determinazione dei fini della politica». Nella scia dell'insegnamento di Gaetano Silvestri si vedano anche le riflessioni di G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2015, 6 (e poi anche negli *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*), riferite in particolare all'incidenza della crisi economico-finanziaria che ha contribuito a rendere il Governo sempre più l'«interlocutore solitario nei rapporti con l'Unione europea: basta riferirsi alla previsioni di trattati come il *Fiscal Compact* e il *MES* (Meccanismo europeo di stabilità) che marginalizzano il ruolo parlamentare di controllo e indirizzo; oppure richiamare quella nota lettera dell'agosto 2011 con la quale il Governatore uscente della Banca centrale europea Trichet e il Governatore entrante Draghi, allora Governatore della Banca d'Italia, dettavano al Governo e solo al Governo l'agenda delle misure da dovere adottare, degli strumenti da utilizzare, dei tempi da rispettare, come se il Parlamento fosse completamente emarginato dal concreto svolgersi della forma di governo e ancora il decreto-legge, quale strumento d'azione concretamente individuato dai due Governatori, rappresentasse la fonte esclusiva di implementazione di un indirizzo politico nazionale etero-diretto e imposto all'Italia».

³³ Da molti è stato osservato che la sempre maggiore incidenza dell'Unione europea nelle scelte politiche nazionali, secondo dinamiche non dissimili a quelle indicate nel testo, travalica ormai i confini degli interventi giustificati dal crescente debito interno, investendo l'ambito delle risposte alle diverse «crisi» che gli Stati sentono di dover gestire in comune. «In particolare, nell'ultimo decennio, la crisi migratoria, la crisi climatica, la crisi pandemica, la crisi bellica (conflitto Russia-Ucraina) sono tutti eventi che, oltre all'ordinaria amministrazione che vede la UE già radicata in molte politiche statali, hanno rafforzato e determinato un ulteriore massiccio ingresso della UE nelle decisioni politiche nazionali»: così I. RUGGIU, *loc. ult. cit.*

³⁴ Tra i possibili esempi può senz'altro farsi quello della attuazione normativa del PNRR, che ha chiamato in causa soprattutto il Governo e solo marginalmente

Si tratta di esiti davvero inesorabili? Ci si deve rassegnare al tramonto della democrazia rappresentativa?

La sensazione è che proprio la realizzazione dell'ambizioso progetto di *public law dimension*, cui sopra si è fatto cenno, sarebbe centrale per uno sviluppo armonioso del processo di integrazione europea, davvero compatibile con le tradizioni costituzionali degli Stati membri. Limitandomi a poco più di questo auspicio, per ciò che interessa la dimensione istituzionale europea, vorrei tra poco volgere lo sguardo, più decisamente, alle dinamiche nazionali, insistendo su come l'integrazione abbia inciso sui poteri e sul principio di separazione degli stessi, per ragionare sulle implicazioni che ne sono discese e che, secondo alcuni, ancora ne potrebbero discendere, specie in termini di legittimazione di un processo di ulteriore verticalizzazione che potrebbe portare al c.d. premierato. Sapendo "ciò che è", senza per questo rassegnarsi al "che così sia".

4. I "vincoli esterni" e la presunta necessità di verticalizzazione del potere

L'integrazione europea e più in generale la globalizzazione determinano vincoli sugli Stati in funzione anche del godimento di "vantaggi". Come diceva Guido Carli, è nell'interesse nazionale accettare regole e parametri come sono stati quelli imposti all'Italia dagli organismi nati dagli Accordi di Bretton Woods e poi dalle Comunità europee³⁵. Carli

il Parlamento. Pure su questo argomento hanno scritto in molti e mi limito a citare, anche per la ricostruzione dell'ampia riflessione sviluppatasi in dottrina nell'ultimo triennio, il recentissimo volume di L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024, e il saggio di S. NICCOLAI, *La governance del PNRR nel dibattito dottrinale: l'ibridazione fra le opposte teorie dell'indirizzo politico*, in *Diritto costituzionale*, fasc 1/2024, 19 ss. Di interesse è, senz'altro, la riflessione di F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo*, Napoli, 2022, 137 ss., con riguardo alle trasformazioni indotte sull'apparato governativo per l'attuazione del PNRR, con l'istituzione di nuovi organi per l'esercizio delle nuove funzioni definite dal programma di governo (in particolare, per limitarsi a quelli radicati presso la Presidenza del Consiglio e istituiti con decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108: Cabina di regia, Segreteria tecnica, Servizio centrale per il PNRR, Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione).

³⁵ G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1993, 3 ss.

si riferiva ai Trattati prima di Roma e poi di Maastricht, esito anche dell'importante lavoro di un «gruppo di italiani», ai «vincoli esterni» ivi imposti per il nostro Paese, per la cui definizione, «ancora una volta, si è dovuto aggirare il Parlamento sovrano della Repubblica, costruendo altrove ciò che non si riusciva a costruire in patria»³⁶.

Il «vincolo esterno» è segno di debolezza, se non proprio di sfiducia nella capacità decisionale delle istituzioni nazionali, ma porta con sé anche un rafforzamento dei poteri dei vertici dello Stato; come ha scritto di recente Sabino Cassese, «tende a verticalizzare il potere»³⁷. Direi diversamente: consente a chi detiene il potere di giustificare la sua azione, magari impopolare, adducendo come unica ragione il rispetto di un vincolo esterno, apparentemente o realmente non gradito. Che tutto ciò porti, o debba portare, al premierato mi sembra passo ulteriore e forse anche azzardato, che pure è stato espresso in ragione del fatto che così «il premier acquisisce potere sulla scena internazionale, nella solitudine dei vertici»³⁸. Dovremmo rinunciare alla democrazia costituzionale, accettando la concentrazione del potere, per rendere il vertice più forte nelle assise delle organizzazioni sovranazionali? Non sarebbe più consono alle tradizioni delle democrazie contemporanee rendere le assemblee rappresentative delle organizzazioni sovranazionali i veri centri di decisione politica? Non è forse questo un piegarsi a «ideologie decisioniste necessariamente negatrici della separazione dei poteri»³⁹?

Giuseppe Guarino aveva dato al riguardo risposte nette e persuasive, facendo leva proprio sulla divisione dei poteri e sulla subordinazione degli stessi alla legge, quali conseguenze del principio della sovranità del Parlamento. Il Maestro napoletano ci ricordava che questa è la «formula della democrazia rappresentativa», «dovuta ad un plurisecolare e sofferto processo storico» e non «mero frutto di una elaborazione dottrinale»⁴⁰. E ne rivendicava la centralità anche nel

³⁶ Ivi, 9.

³⁷ S. CASSESE, *Le strutture del potere*, intervista di A. Sardoni, Roma-Bari, 2023, 184.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, cit., 260, sostiene, infatti, che la separazione dei poteri «è la forma politica e costituzionale di una società complessa e pluralista, in cui gli atti del potere pubblico sono frutto della mediazione tra posizioni confliggenti».

⁴⁰ G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea*. Cri-

processo di integrazione europea, come condizione affinché l'Unione potesse davvero divenire primaria ed effettiva autorità a livello planetario. Una base autenticamente democratica, secondo le tradizioni degli Stati membri, è il presupposto necessario per questo esito, che richiede, anche a livello europeo, la restaurazione della sovranità del Parlamento. Guarino riferiva le sue critiche in particolare al Trattato di Lisbona, auspicando una futura affermazione di una piena «sovranità del Parlamento», la quale farebbe cadere

le remore che attualmente si oppongono a che siano attribuiti ad organi politici i poteri che sono essenziali per l'adempimento di una missione a livello planetario che oggi l'Unione si è vietata di esercitare. La loro previsione sarà non solo concepibile, ma necessaria se titolari ne saranno organi espressione della volontà collettiva del popolo europeo, quale manifestata con il voto e il suffragio universale⁴¹.

5. La verticalizzazione del potere in una recente proposta di riforma costituzionale. Qualche notazione critica

È un monito ad oggi rimasto inascoltato, nonostante la sua estrema attualità. Non solo l'Unione europea non ha adeguatamente rafforzato l'istituzione parlamentare, ma l'adesione a essa ha contribuito al potenziamento degli esecutivi nazionali nelle dinamiche delle forme di governo degli Stati membri. Che la predetta adesione debba necessariamente implicare, addirittura, ulteriori passaggi in una prospettiva di presidenzializzazione degli esecutivi⁴² è però, come dicevo, tutto da dimostrare.

È questo il punto che vorrei approfondire, arrivando anche a considerare la recente proposta di riforma costituzionale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri⁴³ – conseguente a due

ticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale), in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno organizzato dalla Rivista *Costituzionalismo.it*, tenutosi ad Ascoli Piceno nei giorni 14 e 15 marzo 2008, Napoli, 2008, 209.

⁴¹ G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea*, cit., 230.

⁴² In argomento A. DI GIOVINE, A. MASTROMARTINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

⁴³ Il riferimento è al disegno di legge costituzionale a firma di Meloni e Alberti Casellati presentato alla Presidenza del Senato il 15 novembre 2023 (A.S. 935).

falliti tentativi che già ponevano sul tappeto, sia pure in diversi termini, il tema della concentrazione del potere in un unico vertice⁴⁴ –, con la consapevolezza di ciò che sta dietro e prima di essa, ossia un processo di verticalizzazione del potere che ha subito una significativa accelerazione, dal mio punto di vista, con la “svolta” in senso maggioritario realizzata con il referendum del 18 e 19 aprile 1993 e seguita dalla legge 4 agosto 1993, n. 276. È storia nota, segnata dall’ambizione di approdare ad una democrazia dell’alternanza, di costringere il nostro sistema politico nelle maglie di un bipolarismo mai decollato, di semplificarne le dinamiche, riducendo la democrazia a scelta dei governanti, a lotta e competizione tra alcuni avente per oggetto il voto⁴⁵. È una logica non dissimile a quella che ha trovato traduzione nella scelta per l’elezione diretta del Sindaco (legge 25 marzo 1993, n. 81) e nella analoga opzione riguardante il Presidente della Regione, sia pure rivedibile dagli Statuti (art. 122, ultimo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1). Sono “modelli” che si pensa di poter esportare nella dimensione politica nazionale, come se governare lo Stato sia la stessa cosa che gestire un Comune o una Regione, adducendo anche la richiamata esigenza di “rafforzare” la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri nei consessi internazionali ed europei, dotandolo di una legittimazione popolare diretta. Il discorso trova una specifica declinazione con riguardo alla partecipazione al Consiglio europeo, composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, che, come noto, definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell’Unione, essendone, insieme alla Commissione, composta da un rappresentante per ciascun Paese, il principale organo di governo⁴⁶.

Tale assetto ha formato oggetto di critiche ben note, riassunte nella

⁴⁴ Il riferimento è ai tentativi di riforma proposti dal centro-destra e dal centro-sinistra, respinti dai referendum costituzionali, rispettivamente, nel 2006 e nel 2016.

⁴⁵ È la logica espressa in un noto lavoro di J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia* (1954), tr. it., IV ed., Milano, 1994, 257: «Il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale i singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto».

⁴⁶ Come sottolineato da F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell’Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1/2023, 40, il ruolo del Consiglio europeo appare oggi preponderante, agendo come vertice esecutivo nelle materie politicamente più sensibili, quali governo dell’economia, politica estera, di sicurezza e migratoria; la Commissione, invece, ha consolidato il suo ruolo su materie come mercato interno,

formula del *deficit democratico*⁴⁷, nella constatazione per cui «la determinazione dell'indirizzo politico sfugge ai canali della rappresentanza e della responsabilità politica nazionale per divenire il frutto delle posizioni assunte da istituzioni che hanno un più debole collegamento con la volontà popolare democraticamente espressa»⁴⁸. Il riferimento è, nello specifico, alla posizione del Consiglio europeo il cui ruolo strategico nella definizione delle *policies* non è sottoposto al controllo del Parlamento dell'Unione⁴⁹. E allora? Invece di insistere, seguendo

concorrenza e agricoltura, da più tempo di competenza dell'UE, ma anche «meno salienti politicamente».

⁴⁷ Formula impiegata da D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979, e in Italia diffusa soprattutto a seguito dello studio di L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 1996, 1031 ss.

⁴⁸ Così, sinteticamente ed efficacemente, L. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, fasc. 1/2020, 3. La necessità di un'evoluzione dei poteri del Parlamento europeo – in termini anche di crescita del suo peso politico – è stata da più parti ribadita, specie nei confronti dell'esecutivo europeo e della c.d. tecnocrazia europea. Non si nega il dato dell'ampliamento degli ambiti nei quali l'approvazione di un atto legislativo europeo richiede la cooperazione tra Parlamento europeo e Consiglio, organo composto da ministri degli Stati membri competenti sulla materia oggetto di discussione (procedure di co-decisione), né il rafforzamento delle forme di collaborazione con i Parlamenti nazionali, prevedendosi anche un luogo specifico di confronto (COSAC, Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea). Si è, però, ancora lontani dal colmare il denunciato deficit democratico che peraltro «non si esaurisce nella limitatezza dei poteri del Parlamento europeo e nell'assenza di un controllo politico di questo sul Consiglio, ma ricomprende più in generale, da un lato, la legittimazione democratica (solo derivata) che le istituzioni europee possono vantare e, dall'altro lato, la “capacità” delle stesse di sottrarsi alla “visibilità” nella assunzione delle decisioni e nella assenza di norme che prevedano adeguati meccanismi di responsabilità degli organismi decisionali»: così F. POLITI, *Diritto costituzionale dell'Unione europea*, III ed., Torino, 2023, 66, al quale si rinvia anche per l'illustrazione aggiornata di competenze e funzioni del Parlamento europeo (pp. 22 ss.).

⁴⁹ Come sottolineato da F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, cit., 36 ss., l'introduzione di elementi “parlamentaristici” ha interessato esclusivamente il rapporto Parlamento-Commissione europea con la previsione, ad opera del Trattato di Lisbona, dell'elezione parlamentare del Presidente della Commissione (per quanto su proposta del Consiglio europeo) e della successiva approvazione dell'intero Collegio dei commissari, nonché della possibilità di adottare una mozione di censura della Commissione che ne provoca le dimissioni. Queste novità non consentono ancora di affermare che nell'UE stia maturando una forma di governo parlamentare, anche perché vi sono diversi elementi nell'assetto costituzionale europeo che sembrano spingere nella direzione opposta della forma di governo presidenziale. Questi riguardano

il monito di Guarino, per un potenziamento del Parlamento europeo che colmi quel *deficit* – contribuendo peraltro a creare una vera sfera pubblica europea⁵⁰ che costituisca, tra l'altro, efficace argine all'“arretramento democratico” riscontrabile in alcuni Stati membri, conducendo all'esclusione dall'Unione dei regimi illiberali⁵¹ –, si auspica un rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo nazionale, peraltro già realizzato come dimostrano i fenomeni, ampiamente descritti in dottrina, dell'abuso della decretazione d'urgenza e in parte anche dei processi di delegazione legislativa, dell'uso costante dei maxi-emendamenti e della questione di fiducia, della riduzione del bicameralismo a una sorta di

principalmente la struttura del Consiglio europeo, svincolato dal rapporto fiduciario con il Parlamento e caratterizzato dalla posizione preminente del suo Presidente, eletto dai capi di Stato e di governo per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. Così concepito, l'assetto istituzionale dell'UE, specie con riguardo alla collocazione del potere esecutivo, genera non poche perplessità, che svelano le ambiguità di un processo che oscilla costantemente tra “sovrarazionalismo” e “intergovernativismo”. E l'attenzione non può che essere posta, anzitutto, sul Consiglio europeo, se è vero che è ormai questo il centro decisionale del sistema di governo dell'UE. Ho qualche perplessità, in proposito, sul fatto che, in una prospettiva di riforma, la soluzione preferibile possa essere quella di prevedere un «sistema di elezione diretto del Presidente del Consiglio europeo» (F. FABBRINI, *op. ult. cit.*, 44, e già ID., *Economic Governance in Europe*, Oxford, 2016), dotando così l'UE di una «carica esecutiva monocratica direttamente legittimata dai cittadini europei» (F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, cit., 41). Piuttosto che verticalizzare il potere in seno all'Unione, si dovrebbe probabilmente ragionare sull'ampliamento delle competenze dell'organo esecutivo comunque legato da relazione fiduciaria all'istituzione rappresentativa, potenziando quest'ultima sia nello svolgimento della funzione legislativa sia nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo politico sulle attività delle altre istituzioni.

⁵⁰ Osserva molto opportunamente C. DE FIORES, *Riflessioni a margine del c.d. processo costituente europeo*, cit., 97, che l'affermazione di una democrazia costituzionale in Europa richiederebbe la costruzione di «adeguati canali di consenso politico», con un effettivo impegno per «alimentare la partecipazione democratica» e «favorire l'integrazione politica». Sono aspetti indispensabili per il consolidamento di un'identità e di una sfera pubblica europee, che sembrano lontani dall'essere raggiunti, come dimostra il fatto che «le stesse formazioni politiche attualmente presenti nel Parlamento europeo costituiscono mere sigle nominali, del tutto incapaci di radicarsi nella società».

⁵¹ È l'“altro *deficit* democratico” dell'Unione europea, di cui si discute con una certa insistenza negli ultimi anni, a causa dell'evidente *democratic backsliding* di Polonia e Ungheria. La terminologia è di R.D. KELEMEN, *Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union*, in *Government and Opposition*, 52(2), 2017, 211 ss.

monocameralismo alternato almeno per l'adozione delle più importanti leggi⁵².

Paradossale è il ribaltamento della prospettiva: pur auspicandosi a parole che nella determinazione dell'indirizzo politico europeo debba acquisire posizione centrale l'istituzione rappresentativa ("per un'Europa dei cittadini"), si finisce per sostenere che, essendo in realtà questo definito in sede di Consiglio europeo, al quale partecipano solo i capi di governo, allora la posizione di questi ultimi deve essere consolidata con una decisa legittimazione popolare ("per un'Europa dei governi" o, forse meglio, "dei capi di Governo").

Insomma, invece di invocare più democrazia rappresentativa in Europa, conformemente alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, si finisce per invocarne meno sul piano "interno", al fine di essere più forti nel consesso sovranazionale⁵³.

⁵² Sulle trasformazioni del sistema delle fonti nelle evoluzioni dinamiche della forma di governo, si veda la recente, accurata, ricostruzione critica di A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Bologna, 2023, che individua tre fasi: la prima caratterizzata dalla dinamica compromissoria (1948-1992), la seconda condizionata dalla logica maggioritaria (1993-2011), la terza caratterizzata dall'affermarsi di un sistema tripolare e dall'incidenza dell'emergenza e dei vincoli finanziari (2012-2023).

⁵³ Non persuade nemmeno la ricostruzione di chi, a fronte dell'ipotesi di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e tenendo conto delle evoluzioni della "forma di governo" dell'Unione europea, si limita a invocare «un qualche recupero del ruolo parlamentare» attraverso «forme puntuali di indirizzo (e di controllo)» dell'attività dell'esecutivo. Già le premesse di questo discorso non appaiono convincenti, tese come sono a proporre un quadro "tranquillizzante" per le sorti del parlamentarismo. È il quadro da ultimo proposto da G. PICCIRILLI, *Europeizzazione dell'indirizzo politico? L'azione del governo tra istituzioni nazionali e UE*, in *Diritto costituzionale*, fasc. 1/2024, 45 ss., specie 66, il quale, dopo aver descritto il duplice ruolo (europeo e nazionale) degli esecutivi all'interno delle dinamiche dell'UE, afferma che «il nesso con la responsabilità dei Governi nazionali componenti del Consiglio dinanzi ai "loro" Parlamenti, oltre a contribuire nel conferire legittimazione democratica indiretta al funzionamento delle istituzioni sovranazionali, è cruciale nel sottolineare come l'azione del Governo in sede europea sia strutturalmente inserita nel rapporto fiduciario con il Parlamento». L'Autore attribuisce tra l'altro particolare rilievo al fatto che il Presidente del Consiglio sia chiamato a illustrare alle Camere, «prima dello svolgimento del Consiglio europeo», la posizione che intende assumere in tale sede e che le Camere possano, mediante risoluzioni, esprimere «indirizzi preventivi»; significativa importanza avrebbe poi il fatto che il Presidente del Consiglio debba successivamente informare i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni tenute in sede europea. Piccirilli segue in modo evidente la linea tracciata in argomento nel citato lavoro di N. LUPO – R. IBRIDO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*», cit., 9 ss., e poi ripresa, quanto alla questione della legittimazione

È un paradosso che la recente proposta di riforma costituzionale disvela pienamente.

Essa prevede l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, contestuale alla formazione del Parlamento, con attribuzione di un premio che garantisca la maggioranza dei seggi in ciascuna Camera alle liste e ai candidati collegati al Presidente eletto. Si tratta di un disegno che non sembra conciliabile con le peculiarità del nostro sistema politico e partitico e, soprattutto, compatibile con l'essenza del nostro modello di democrazia costituzionale.

«La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», recita il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione, evocando quello che è il primo obiettivo del costituzionalismo: limitare il potere a garanzia dei diritti di ciascuno e di tutti. E per limitare il potere occorre separarlo, dividerlo, rifiutando l'idea di un suo accentramento in un unico organo o addirittura in una sola persona.

Secondo quanto ci insegna la storia del costituzionalismo, occorre sempre porre argini al rischio di una "dittatura della maggioranza", come dimostra proprio un'esperienza presidenzialista quale quella statunitense connotata da un ricco e lungimirante sistema di *checks and balances*, ovvero adottare strategie per prevenire l'espressione del «potenziale autodistruttivo» dello Stato di diritto, esito della possibile «convergenza autoritaria della maggioranza parlamentare e dei massi-

democratica indiretta e alla «connessione tra forme di governo», da C. FASONE, N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1/2023, 45 ss. specie 66, andando probabilmente oltre il pensiero degli Autori appena citati nell'attribuire alle richiamate procedure parlamentari una capacità di reale «coordinamento "interlivello" dell'indirizzo politico». Ancor meno convince, come si è già scritto, la conclusione del lavoro di Piccirilli, nella quale, riferendosi al «rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri» che potrebbe discendere dalla approvazione della recente proposta di riforma costituzionale, si limita ad auspicare che alla «esaltazione del ruolo del vertice dell'esecutivo», riscontrata pure in sede europea, corrispondano «forme puntuali di indirizzo (e di controllo), tese a un qualche recupero del ruolo parlamentare, al fine del raggiungimento di un minore disequilibrio dei rapporti complessivi della forma di governo» (p. 69). Anziché criticare apertamente la "verticalizzazione del potere" che ne discenderebbe, si valorizzano le attuali, invero assai blande, funzioni di indirizzo del Parlamento, limitandosi ad auspicarne un "rafforzamento" che mai potrebbe controbilanciare efficacemente un così radicale potenziamento del ruolo del "capo" del Governo.

mi detentori del potere esecutivo», come dimostra la storia di alcune esperienze europee⁵⁴.

Il voto – diritto fondamentale e dovere civico – non può, anzi non deve, di per sé alterare lo schema sopra richiamato. La democrazia non si identifica soltanto con il voto e la legittimazione da esso discendente non abilita a fare tutto. Altrimenti la sovranità non *apparerebbe* al popolo, ma da questi semplicemente *emanerebbe*, potendo essere delegata al vincitore della competizione elettorale⁵⁵.

Il punto è proprio questo: la nostra democrazia è stata pensata come una democrazia rappresentativa e la rappresentanza o è plurale o non è. Il legame tra rappresentanza e pluralismo è inscindibile. E la ricerca di sistemi che annullino la conflittualità sociale nella sua proiezione politica è contraria all'idea stessa del pluralismo e della rappresentanza⁵⁶. È consona solo agli interessi del potere, che, naturalmente, non vorrebbe limiti e si ferma soltanto quando incontra un altro potere che abbia la legittimazione formale e la forza sostanziale per frenarlo (secondo il noto rilievo di Montesquieu⁵⁷).

⁵⁴ Lo ricorda proprio G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2011, 4 s., riferendosi anzitutto al fatto che nella Patria del presidenzialismo i Padri Fondatori americani furono fortemente condizionati dal timore della «dittatura della maggioranza», consapevoli che una società, come quella americana rivoluzionaria, non più legata a divisioni cetuali e corporative, potesse esprimere dal suo seno una rappresentanza politica potenzialmente totalitaria». Silvestri si riferisce al «lungimirante sistema di *checks and balances* introdotto dalla Costituzione degli Stati Uniti», poco dopo completato dall'introduzione, in via pretoria, del controllo di costituzionalità delle leggi da parte della Corte Suprema. Quanto all'Europa, Silvestri ricorda come la Costituzione di Weimar abbia messo in luce «il lato debole dello Stato di diritto democratico, la cui Costituzione fosse affidata a garanzie esclusivamente politiche». Com'è noto, le Costituzioni europee del secondo dopoguerra hanno fatto tesoro delle esperienze negative dello Stato liberale pre-fascista, preoccupandosi di «porre argini alla stessa maggioranza parlamentare» e introducendo specifiche forme di garanzia giurisdizionale (specialmente il controllo accentrato di costituzionalità) per sanzionare l'eventuale inosservanza dei limiti posti.

⁵⁵ Si veda, al riguardo, L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, 2012, 53.

⁵⁶ Insuperati sono gli insegnamenti di G. FERRARA, *La questione della forma di governo*, in *Questione Giustizia*, 1997, 14, il quale attribuiva rilievo essenziale agli strumenti della rappresentanza e della fiducia per delineare il rapporto tra gli organi costituzionali in una modalità che rendesse possibile la proiezione della conflittualità sociale nel centro dello Stato-soggetto. Si veda anche, dello stesso Autore, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998, 20 ss.

⁵⁷ MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* (1748), XI, 4, Torino, 2005, I, 274.

Significativo è, al riguardo, che la riforma non modifichi, elevandoli, i *quorum* richiesti per la formazione delle istituzioni di garanzia, limitandosi a far slittare dal quarto al settimo scrutinio l'abbassamento, da 2/3 alla maggioranza assoluta, del *quorum* previsto per l'elezione del Presidente della Repubblica. Con la conseguenza che in un sistema come quello che si vuole delineare non sarebbe difficile per la maggioranza collegata al Presidente del Consiglio eleggere il "proprio" Presidente della Repubblica, formare un CSM compiacente ed eleggere cinque giudici costituzionali (dopo i primi tre scrutini il *quorum* scende, infatti, dai 2/3 ai 3/5). Già oggi non è così difficile, domani potrebbe essere davvero semplice. È banale dirlo – ma sempre utile ribadirlo – che l'indipendenza, l'autonomia, l'autorevolezza delle istituzioni di garanzia sono essenziali per la democrazia costituzionale, che pone al centro la politica – e dunque il voto come fonte di legittimazione – ma che impone limiti alle decisioni della maggioranza nell'interesse di tutti⁵⁸. Anche il depotenziamento del ruolo del Presidente della Repubblica, rilevato da molti costituzionalisti⁵⁹, si inserisce, naturalmente, in questo discorso.

Si pensa, insomma, soltanto a rafforzare il Governo – che è già forte – dimenticando che le crisi istituzionali sono state dovute alla debolezza politica delle coalizioni e alla rottura dei rapporti tra i partiti (a questo elemento si deve, essenzialmente, il dato della durata dei governi: 68 in 75 anni). La debolezza non sta nel sistema costituzionale, ma nelle dinamiche del sistema politico e partitico. Dal punto di vista istituzionale ad essere debole non è il Governo, ma il Parlamento, ridotto nei numeri, nel peso politico e persino nella qualità dei suoi componenti, già oggi selezionati dai leader più in ragione della fedeltà

⁵⁸ Si veda, al riguardo, la riflessione di G. SILVESTRI, *L'abuso nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2016, 6, che sottolinea come vi siano due equilibri – diversi ma collegati – che devono essere preservati: quello sotteso al principio della separazione dei poteri e quello tra sfera della politica e sfera delle garanzie. «Solo il mantenimento dei due equilibri [...] consente una efficace ed effettiva tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, fine ultimo del costituzionalismo contemporaneo». La proposta di riforma costituzionale incide su entrambi gli equilibri, palesando un «misto di avversione per il Parlamento e per le istituzioni di garanzia», come di nuovo sottolineato da G. SILVESTRI, *Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato*, in *Democrazia e Diritto*, fasc. 2/2023, 27 s.

⁵⁹ Si veda, tra gli altri, A. RUGGERI, *Separazione dei poteri e dinamiche della normazione*, in *Consulta OnLine*, fasc. 1/2024, 382 ss., specie 384 ss. e ivi ampi richiami alle considerazioni al riguardo della dottrina costituzionalistica.

al capo che di specifiche competenze o capacità politiche. Il nuovo sistema accentuerebbe tutto questo, in quanto la possibilità di elezione del singolo candidato al Parlamento dipenderebbe quasi esclusivamente dal successo elettorale del “capo”, candidato a Presidente del Consiglio. E, in un certo senso, proprio il Parlamento, l’Assemblea elettiva, finirebbe per essere un organo eletto quasi indirettamente dal popolo.

In sintesi estrema, la riforma: non tiene conto del contesto politico in cui va ad inserirsi; guarda alla democrazia come dominio della maggioranza, abbandonando l’imperativo del mediare per decidere⁶⁰ e privilegiando la strada del decidere senza bisogno di mediare; rafforza la parte che esce vittoriosa dalle urne, a prescindere dalla consistenza del consenso elettorale, rendendola forzatamente maggioranza parlamentare, e non il Parlamento come istituzione in cui dovrebbero trovare spazio e rappresentanza le diverse posizioni presenti nel Paese; rafforza il Governo e annichilisce il Parlamento; depotenzia il ruolo delle istituzioni di garanzia; altera, inevitabilmente, l’equilibrio tra i poteri⁶¹, che si fonda sull’ancora attuale formula del «non cumulo», pur in un contesto evolutivo in cui le dinamiche dell’indirizzo politico risultano fortemente condizionate dagli imperativi sovranazionali⁶²; considera

⁶⁰ Non dovrebbe servire ricordare che la pratica compromissoria è condizione di esistenza della democrazia, richiedendo la costante e continua mediazione tra maggioranza e minoranza, secondo l’insegnamento di H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in Id., *La democrazia*, Bologna, 1998, 104. Tale “pratica” si inserisce in una ben delineata cornice all’interno della quale si dispiegano le dinamiche del compromesso parlamentare. Occorre, infatti, sempre sottolineare che «il “compromesso” parlamentare è soggetto ad un “patto” superiore non derogabile e non disponibile ai soggetti del pluralismo e alle formazioni sociali che operano al suo interno». Quel “patto” si rinviene nella Costituzione, intesa come «luogo di unificazione» all’interno del quale «i soggetti del pluralismo dispongono la loro legittima contesa, dando vita ad una dialettica sociale che trova – deve trovare – nell’ambito parlamentare la propria definizione»: G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, 136.

⁶¹ Piace al riguardo ricordare la considerazione per cui «tale formula esprime l’esigenza di un “sistema” di governo ed un equilibrio che tendono ad evitare un ritorno del sovrano assoluto sia pure in forme meno maestose, ma non meno temibili»: G. GROTANELLI DE’ SANTI, *L’equilibrio tra i poteri: modelli costituzionali e loro trasformazioni* (1992), in L. LUATTI (a cura di), *L’equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, Torino, 1994, 45. Sul pensiero di Grottanelli riguardo al tema della separazione dei poteri si veda, ora, C. PINELLI, *L’influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2024, 126 ss.

⁶² Osserva al riguardo G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*,

la Costituzione alla stregua di una mera legge, sottoposta a modifica esclusivamente per rendere i suoi dettami più conformi all'indirizzo politico di una parte (è la "decostituzionalizzazione" della Costituzione della quale parlava già anni fa Stefano Rodotà⁶³).

Se si considera la sempre più scarsa affluenza alle urne e l'assenza di una struttura politica bipartitica o almeno bipolare, non è difficile prevedere che una sparuta minoranza possa divenire maggioranza in Parlamento, perché la lista o la coalizione di liste, in quanto collegata al Presidente del Consiglio "vincitore", otterrebbe comunque la maggioranza dei seggi.

La logica è, insomma, quella del chi ha più voti comanda, ha pieni poteri. È proprio questo il difetto di fondo della proposta, di là dai singoli problemi tecnici della stessa: allontanarsi dai dettami del costituzionalismo per andare chiaramente incontro al potere, facilitarne l'esercizio. Per farlo, esalta demagogicamente il voto come elemento di legittimazione del potere, ma non si preoccupa della sua palese alterazione nel momento della trasformazione in seggi.

L'obiettivo mi pare piuttosto chiaro, nonostante gli slogan.

Si dice che la riforma consentirà di sapere il giorno stesso delle elezioni chi ci governerà; si omette di dire, però, che il nostro voto non conterà praticamente nulla se non convergerà sull'eletto. Si dice che la riforma restituirà al cittadino il potere di decidere; si omette di dire,

cit., 1148, che «la separazione dei poteri è ancora viva ed attuale come formula di non cumulo e che la comprensione delle dinamiche dell'indirizzo politico è legata all'assimilazione dell'idea di equilibrio costituzionale, che non è la conservazione statica (quasi la fotografia) di un momento dato dei rapporti tra le istituzioni e tra queste e la società nel suo complesso, ma, al contrario, la constatazione della dinamica del sistema – oggi non più solo nazionale, ma in buona parte sovranazionale – che evolve continuamente e si trasforma sotto la spinta di principi inesauribili, che chiedono sia alle istituzioni politiche che a quelle di garanzia di fare la loro parte nelle varie fasi attuative».

⁶³ Richiamando l'azione per la difesa della Costituzione condotta da Giuseppe Dossetti con i suoi Comitati tra la primavera del 1994 e quella del 1995, S. RODOTÀ, *Il grande assalto alla Costituzione*, ne *La Repubblica* del 14 maggio 2005, sottolineava come la stessa fosse non solo opposizione allo stravolgimento del testo, ma spinta per il recupero della Costituzione come grande valore collettivo. «Una politica delle libertà e dei diritti è quella che deve orientare le modifiche della seconda parte, altrimenti prigioniera di interessi particolari e contingenti, affidata ad una efficienza ingannevole, privata di una bussola che la orienti verso finalità generali e condivise, ignorante dell'essenziale valore democratico dell'equilibrio tra i poteri. Questa è la via da seguire per l'indispensabile "ricostituzionalizzazione" della Costituzione».

però, che permetterà soltanto ad alcuni di selezionare il capo, rinunciando di fatto a scegliere i rappresentanti (con altro slogan si potrebbe dire che si consente di decidere da chi farsi governare ma non da chi farsi rappresentare⁶⁴). Si dice che si vuole così consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione; si omette di dire, però, che questa presunta valorizzazione si traduce, di fatto, nella iper-legittimazione della persona sola al comando, pronta ad agire indisturbata, meramente contornata e sostenuta da una fedele maggioranza parlamentare.

Che una tale «rappresentazione del metodo democratico» possa «portare in Italia a pericolose involuzioni autoritarie» non è considerazione da relegare nel limbo di un presunto pregiudizio politico nei confronti degli attuali proponenti, essendo stata espressa dal Prof. Martines, fuori dal contingente dibattito e in tempi non sospetti, nell'*Appendice (a futura memoria)* inserita nell'ultima edizione da lui integralmente redatta del suo Manuale, risalente al 1994⁶⁵. È un'*Appendice* lungimirante, concepita per consentire al lettore di seguire con consapevolezza i dibattiti accesi da possibili progetti di revisione costituzionale, accompagnata dalla speranza, espressami a voce e comunque chiaramente desumibile dallo scritto, che non venissero presentate e soprattutto realizzate proposte per la trasformazione della forma di governo in senso presidenziale, che implicherebbero un cambiamento della Costituzione talmente radicale da non poter essere affidato ad un potere costituito⁶⁶, o per il rafforzamento della *leadership* del Presiden-

⁶⁴ Lo ha ben riassunto Gaetano AZZARITI in un'intervista di Roberta Lisi, pubblicata in *Collettiva* il 20 febbraio 2024 e intitolata *Premierato, la regressione della democrazia*: «altro che "il giorno delle elezioni bisogna sapere chi ci governa". Il giorno delle elezioni bisogna sapere chi ci rappresenta, non chi ci governa».

⁶⁵ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Milano, 1994, 889.

⁶⁶ Ha scritto T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 888, che «non è pensabile l'instaurazione di una Repubblica presidenziale per le vie del procedimento di revisione costituzionale previsto nell'art. 138 della Costituzione». «La forma di governo parlamentare è talmente connaturata con la Costituzione» che una sua così radicale riforma non potrebbe essere affidata a un «potere costituito (quello di revisione costituzionale)», «non trattandosi di modificare la Costituzione vigente bensì di predisporre una nuova Costituzione». Nel merito, piace ricordare la nota riflessione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 672, riferita ai rischi legati all'ipotesi di importazione del modello presidenziale statunitense in un contesto politico e sociale molto diverso da quello di origine: si sottovaluta che «il tentativo

te del Consiglio tramite la sua elezione popolare, da evitare perché foriere di una «eccessiva personalizzazione del potere» e mal conciliabili con la forma di governo parlamentare, rischiando «di aprire la strada ad una democrazia di tipo plebiscitario»⁶⁷.

L'obiettivo della recente proposta di riforma è, invece, proprio quello appena delineato e criticato: verticalizzare il potere, con buona pace di Montesquieu e in spregio a quella matrice unitaria di garanzia che dovrebbe tenere insieme le diverse espressioni del principio della separazione dei poteri nei differenti «cicli funzionali» in cui si articola la dinamica dell'ordinamento⁶⁸.

«L'ideologia del vecchio potere primigenio e tendenzialmente onnipotente non è morta – ci ha ricordato di recente Gaetano Silvestri –, ma ha continuato a fungere da controcanto a tutti gli avanzamenti sulla linea dell'attuazione costituzionale». Occorre, allora, insistere anche sulla necessità di un «recupero dello spessore ideale e della capacità progettuale dei partiti», in quanto «premessa indispensabile per una rinnovata centralità del Parlamento, frettolosamente messa da parte in nome di un efficientismo senza efficienza». È quanto ho cercato, sicuramente con meno forza ed efficacia, di dimostrare con queste mie note, convinto, anch'io, che all'origine del processo di verticalizzazione del potere ci sia pure la perdita della capacità dei partiti «di essere

di approdare alle coste dell'America del Nord possa fallire e ci si ritrovi in un porto sudamericano».

⁶⁷ Aggiungeva T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 888 s., che non si deve trascurare il potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio conseguente all'approvazione della legge n. 400 del 1988. Se il Presidente del Consiglio sapesse avvalersi dei «poteri forti» che la Costituzione gli ha consegnato e che la legge ha puntualizzato, «non sarebbe necessario aggirare l'ostacolo (senza, probabilmente, giungere comunque alla meta) facendolo eleggere direttamente dal popolo, in una rappresentazione del metodo democratico che potrebbe, almeno persistendo le attuali condizioni, portare in Italia a pericolose involuzioni autoritarie».

⁶⁸ Secondo l'insegnamento di G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, cit., 262 ss., ripreso nella recente voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1129, ove si legge che «posto in via generale che il principio della separazione dei poteri spiega la sua forza propulsiva nel diritto costituzionale positivo con l'imporre la differenziazione, in ogni ciclo, dei soggetti che esercitano ciascuna funzione, dipende dal diverso regime giuridico degli atti-fonte il modo concreto in cui si presenta la concorrenza delle funzioni e la loro distribuzione tra soggetti diversi». All'esito di un'analitica disamina, Silvestri conferma che «il principio della separazione dei poteri mantiene una carica assiologica in tutti i settori dell'ordinamento giuridico ed in tutti i cicli funzionali, anche dove meno evidente appare il suo influsso» (p. 1131).

i trasformatori in proposte politiche dei bisogni e delle istanze popolari per diventare macchine di captazione del consenso, aggregazioni destrutturate, controllate da capi e capetti incapaci di contrastare le pulsioni populistiche anti-parlamentari». Di qui il monito rivolto a noi giuristi, che meglio non poteva essere espresso, a dare il proprio contributo per «evitare che dalla forza delle idee si passi all'idea della forza», avendo consapevolezza, «di fronte alla frantumazione sociale e politica attuale», del rischio che questa possa diventare una «tentazione di massa»⁶⁹.

Il fatto che sia già accaduto deve metterci sull'attenti, perché non accada mai più.

È questo uno dei fili rossi, tradotto da ultimo in forma di monito, che attraversa gli insegnamenti di Gaetano Silvestri, che traggio collegando quanto letto nel secondo volume de *La separazione dei poteri* a quanto osservato in occasione della presentazione dell'opera *Potere e Costituzione*. I semi di quel libro continuano evidentemente a produrre frutti non solo nei successivi contributi dell'Autore, ma anche in chi con gli stessi ha l'abitudine di misurarsi. C'è da esserne grati al Professor Silvestri, al quale rivolgo, da allievo-non allievo, i più affettuosi e sentiti auguri.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio esamina criticamente il processo di verticalizzazione del potere, guardando al sistema italiano alla luce delle evoluzioni degli assetti istituzionali dell'Unione europea e nella prospettiva della possibile approvazione della proposta di riforma costituzionale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁶⁹ Tutte le citazioni tra virgolette sono da riferire a G. SILVESTRI, *Potere e Costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2023, 3.

EN

The essay examines the process of verticalization of power, looking at the Italian system in the context of the evolution of the institutional structures in the European Union and in the perspective of the possible approval of the constitutional reform proposal aimed to introduce the direct election of the President of the Council of Ministers.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)