

AIC 2023
Le dinamiche della forma di governo nella repubblica italiana

Relazione provvisoria
Mutamenti della forma di governo e integrazione europea

Ilenia Ruggiu
Università di Cagliari
iruggiu@unica.it

Sommario: 1. Il “formante europeo”. – 2. L’influsso dell’integrazione europea sulla forma di governo italiana. Rafforzamento del Governo o Governo indebolito? – 3. L’eupeizzazione del Parlamento italiano e l’evoluzione della funzione di controllo delle Camere (oltre il Governo). – 4. La “fiducia europea”, la formazione delle maggioranze parlamentari e il Presidente della Repubblica come garante degli obblighi eurounitari. – 5. L’identità dei partiti italiani e gli “europartiti”. – 6. L’influsso della forma di governo italiana sull’integrazione europea. Il Next generation EU e l’European Recovery Program come risposta ai populismi. – 7. Gli influssi potenziali. Le conseguenze europee di una riforma costituzionale in senso semi/presidenziale o premierale. – 8. L’influsso europeo sul “formante patriarcale”: patriarcato come gerarchia. – 9. (segue...) Patriarcato come subordinazione sistemica delle donne.

1. Il “formante europeo”

In un approccio dinamico allo studio della forma di governo, mi servirò della categoria dei formanti, richiamati quali unità di misura dei mutamenti della forma di governo¹.

Unendo la definizione datane dai comparatisti² con gli usi più specifici fatti dalla dottrina costituzionalistica italiana, definisco formante ogni base, di natura giuridica, politologica,

¹ S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 21.

² Rodolfo Sacco guarda ai formanti come alla base giuridica di un istituto giuridico – nel nostro caso la forma di governo – e li classifica in “formante legislativo, formante giurisprudenziale, formante dottrinale o dottorale”, ammettendo molteplici articolazioni all’interno di ciascuno (ad esempio nel formante legislativo rientrano anche le prassi; nel formante dottrinale anche la cultura politica del tempo): cfr. A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Utet, Milano, 2009, pp. 3-7. Nella cornice di tale teoria dei formanti elaborata dai comparatisti, la dottrina costituzionalistica italiana sulla forma di governo li ha specificati: il formante legislativo della forma di governo è identificato nella costituzione, nelle convenzioni costituzionali, nella legge elettorale; il formante giurisprudenziale è la giurisprudenza della Corte costituzionale, o come attuatrice di un indirizzo politico in negativo, oppure, in letture più restrittive, come soggetto che può incidere sulla legge elettorale. Vi sono poi specificità quali i partiti e la cultura politica. Sul sistema dei partiti e sulla cultura politica come elementi idonei a conformare la forma di governo v. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 12 ss; S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizioni*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 2/2018, 16 luglio 2018, p. 3 ss. così classifica i formanti della forma di governo: “il formante soggettivo: i partiti; i formanti atti e fatti fonte, legge elettorale e convenzioni costituzionali”, p. 3. Inoltre, “a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, le decisioni della Corte costituzionale entrano a pieno titolo tra i formanti della relazione fiduciaria insieme al formante costituzionale, al formante politico-legislativo e al formante politico-convenzionale”, p. 8.

antropologica o di altro tipo, di cui si è consapevoli o meno, che condiziona il formato e la meccanica della forma di governo. Tale base può consistere in una norma, un istituto, un processo, un ordinamento giuridico parallelo *a là* Santi Romani (es. mercati, patriarcato su cui *infra* par. 8), un dato culturale, che contribuisce a conformare la forma di governo e che, mutando, ne determina mutamenti significativi. L'identificazione di un formante offre una chiave di lettura, consentendo di mettere in luce aspetti che non si vedrebbero attenendosi ad una mera analisi basata sul testo normativo o su altre variabili consolidate.

In questo lavoro sostengo che il *federalizing process*³ europeo, ossia quel processo politico e costituzionale che vede transitare porzioni di sovranità dagli stati nazionali all'UE, può a pieno titolo essere considerato un formante della forma di governo, che suggerisco di chiamare "formante europeo". Poiché esso non ha fatto ancora il suo debutto ufficiale con tale *nomen iuris* nella dottrina italiana, vorrei prendere l'abbrivio con qualche riflessione sulla validità di tale formula, accompagnata da una breve sintesi del dibattito su quali siano i formanti della forma di governo e come il formante europeo si atteggi rispetto ad essi.

La dottrina italiana, a parte qualche significativa divergenza – che ruota principalmente sul fatto che la Corte costituzionale possa o meno essere considerata il formante giurisprudenziale⁴– è abbastanza concorde nell'indicare quali siano i formanti della forma di governo. Posto che il primo formante è senz'altro la Costituzione, tradizionalmente si ritiene che la forma di governo muta quando muta uno di questi altri tre fattori ritenuti i suoi tasselli strutturali, gli elementi di base: nuove leggi elettorali, trasformazioni del sistema dei partiti e cultura politica. Rispetto a tale triade consolidata, è ormai emersa in dottrina la consapevolezza che il processo di integrazione europea condiziona in modo significativo la forma di governo.

L'interesse della dottrina per gli influssi del processo di integrazione europea sulla forma di governo italiana è stato abbastanza precoce⁵. Nell'ultimo decennio il numero di pubblicazioni e di convegni sul tema è aumentato e si è iniziato a parlare più esplicitamente di "europeizzazione" della forma di governo nazionale⁶; di "intreccio" stretto tra forma di governo italiana e forma di governo europea⁷; di "Costituzione composita dei poteri"⁸, di "sovranità condivisa"⁹. In questo lavoro, propongo di usare l'espressione "formante europeo" per marcare

³ L'espressione *federalizing process* appartiene agli studi sul federalismo ed è di C. FRIEDRICH, *Federal government*, in *Encyclopedia Britannica*, 1962; C. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, Praeger, New York, 1968, che con essa intende evidenziare come la costruzione di una forma di stato federale non è la conseguenza di un disegno iniziale statico e predefinito, ma è piuttosto il frutto di stratificazioni dinamiche, nell'ambito delle quali i poteri federati e federale vanno ridefinendo i loro spazi.

⁴ Mentre dopo la storica voce di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, p. 635 ss. tutti concordano nel dare un ruolo ai partiti, definiti come formante soggettivo, incerto è il ruolo del formante giurisprudenziale. *Ex plurimis*, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 570 esclude la corte costituzionale, invece riconosciuta da altri con gradazioni più o meno intense, S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizioni*, cit.

⁵ *Ex pluribus*, M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, p. 557 ss.; E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, 75 ss.; S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, relazione al Convegno AIC, *Il Governo*, sul sito associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2 ss. del *paper*.

⁶ N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, 175 ss. L'autore specifica che con europeizzazione si intende ogni mutamento delle norme e prassi negli ordinamenti nazionali per effetto dell'influenza dell'ordinamento UE, p. 177.

⁷ N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 162 ss.

⁸ In quanto la categoria della Costituzione composita sarebbe operante non soltanto per la Costituzione dei diritti, ma anche, appunto, per quella dei poteri, N. LUPO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 163.

⁹ A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, 3, 2017, p. 490 ss. e, da ultimo, A. RUGGERI, *Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare*, in dirittifondamentali.it, fasc. 1/2020, p. 777.

l'ingresso di una nuova categoria nello studio della forma di governo. Le altre espressioni sopra richiamate sono ugualmente consone a descrivere il fenomeno, tuttavia, quella di formante europeo meglio evidenzia la natura ormai costitutiva che il *federalizing process* europeo ha sugli equilibri della forma di governo italiana. Qualunque espressione si preferisca, in ogni caso, la "cosa" già esiste per cui l'introduzione della locuzione "formante europeo" vuole semplicemente dare dignità categoriale ad un processo progressivo il cui sviluppo è stato già ampiamente riconosciuto in dottrina.

Quali sono le prove e perché, dunque, la UE andrebbe considerata un formante della forma di governo italiana?

Il primo motivo è che in Europa è in corso un *federalizing process*, che sta subendo un'accelerata negli ultimi anni a seguito del crescente debito italiano e di alcune 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 già la UE radicata in molte politiche statali, hanno rafforzato e determinato un ulteriore massiccio ingresso della UE nelle decisioni politiche.

Un secondo motivo che porta a parlare di "formante europeo" risiede nel fatto che la UE concorre alla determinazione dell'indirizzo politico in modo sempre più pregnante, essendosi appropriata di frammenti o, in certi casi, di macigni di sovranità (dipende da che peso si dà al *federalizing process*). In ogni caso, l'indirizzo politico non è il frutto esclusivo dell'attività svolta dagli organi costituzionali nazionali¹⁰. È come se il triangolo della forma di governo italiana – Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica – si sia trasformato in un quadrato¹¹.

Un terzo motivo che giustifica il peso di formante dato al *federalizing process* della UE consiste nel fatto che l'integrazione europea ha determinato un'alterazione interna dei rapporti governo-parlamento italiani. Tale alterazione vede un rafforzamento del primo a svantaggio del secondo.

Se, in generale, il Governo rafforza il suo ruolo rispetto agli altri organi della forma di governo, questo, tuttavia non è un rafforzamento assoluto, ma relativo. Infatti, anche a causa del forte indebitamento dell'Italia, la UE esercita profondi condizionamenti sulle decisioni del Governo italiano. Il Governo risulta, dunque, forte rispetto agli organi interni italiani e indebolito rispetto alla UE nella determinazione dei fini della politica. È questo il quarto motivo – ultimo, ma non meno importante – per cui si può parlare di "formante europeo".

Come il nuovo "formante europeo" si atteggia e che influssi produce sugli altri formanti della forma di governo? Dando uno sguardo d'insieme, i suoi impatti appaiono ridotti sulla legge

¹⁰ A. SCIORTINO, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 9 ss. rileva che "la sfera più squisitamente politica, quella in cui si esprime massimamente l'indirizzo politico del governo nazionale e quindi quella in cui vengono fissate le priorità tra le diverse politiche pubbliche e viene definita la politica redistributiva, coincide proprio con quella che più viene maggiormente condizionata da 'imperativi' apparentemente tecnici elaborati in sede sovranazionale (qualcuno dice, da freddi tecnocrati privi di mandato parlamentare)", pp. 19-20; R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione. "Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 9 ss., p. 31; F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, Relazione al Congresso annuale AIC, *Le dinamiche della forma di governo repubblicana*, 27-28 ottobre 2023, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.

¹¹ Riprendo la metafora utilizzata da R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Dir. cost.*, 1/2020, p. 23 ss. il quale osserva: "un'invariante nella topologia del governo parlamentare, potremmo senz'altro riconoscerla nel triangolo. I triangoli possono essere modificati in infiniti modi, purché non si perdano due caratteristiche indispensabili: essere una figura chiusa, una figura con tre vertici e tre lati." In questo scritto, Bin ritiene che l'impatto può significativo dell'integrazione europea sia avvenuto sulla costituzione economica.

elettorale¹² e sul sistema dei partiti (par. 5), così come non sembrano condizionare il dibattito sulla riforma costituzionale della forma di governo (par. 7), mentre sono forti sulla cultura politica, all'interno della quale è penetrato un linguaggio neo-liberista, meritocratico, efficientista che non è quello con cui la cultura politica italiana nacque¹³, e ugualmente forti nelle dinamiche del triangolo Parlamento-Governo-Presidente della Repubblica.

Fatte queste premesse, in questa relazione mi concentrerò sui mutamenti che si sono verificati in modo biunivoco da ambo i lati.

In primo luogo, esaminerò come il processo di integrazione europea influenzi e modifichi la forma di governo italiana. Si tratta, senz'altro, del tema principale in quanto gli influssi arrivano prevalentemente dalla UE sulla forma di governo italiana (par. 2-5).

In secondo luogo, esaminerò se e quali tipi di mutamenti della forma di governo italiana abbiano, in qualche modo, influenzato il processo di integrazione europea. Quest'ultimo versante può apparire a prima vista di minore impatto, tuttavia, interessando profili cruciali quali il populismo e il sistema dei partiti europeo, non va trascurato (par. 6).

In conclusione, farò un cenno ad alcuni mutamenti potenziali, che ancora non si sono realizzati nella loro pienezza, ma potrebbero verificarsi nel futuro. Sempre in un'ottica biunivoca, che guarda a che cosa muta in Italia e a che cosa muta in Europa a seguito delle reciproche influenze, mi interrogherò su: a) che impatti potrebbe produrre la riforma costituzionale della forma di governo italiana in senso semipresidenziale, presidenziale o premierale (par. 7); b) su che impatti potrebbero aversi, nel lungo periodo, sugli aspetti patriarcali della forma di governo italiana dall'insistenza europea sul valore della parità dei sessi (par. 8-9).

2. L'influsso dell'integrazione europea sulla forma di governo italiana. Rafforzamento del Governo o Governo indebolito?

La dottrina italiana concorda nel ritenere che l'influsso principale dell'integrazione europea sulla forma di governo italiana è stato quello di rafforzare l'organo Governo a discapito

¹² La legge elettorale rimane ancora una prerogativa del parlamento italiano, sulla quale gli appelli alla stabilità promananti da Bruxelles non sono riusciti ad avere particolare influenza, con l'eccezione della questione dell'uguaglianza di genere di cui dirò (*infra* par. 9).

¹³ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto della Costituzione del 1948*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1997, 303 ss., 315. Si veda, altresì, G.U. RESCIGNO, *Le crisi di Governo: il quadro storico*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*. Atti del Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2001, p. 28 che osserva: «delle tre famose tradizioni che avevano configurato la Costituzione del 1948, una, quella comunista, si è ridotta a poca cosa ed è totalmente emarginata; un'altra, quella cattolica, ha rinunciato a qualsiasi autonomia sul piano programmatico rispetto a quella liberale (oggi la cultura cattolica è totalmente tornata alla cultura della carità, ribattezzata in molti modi, e rispetto all'economia, e cioè alla questione fondamentale che plasma l'intera società, è totalmente appiattita sul meccanismo capitalistico-liberale); resta e domina incontrastata solo la tradizione liberale. È ovvio che i principi fondanti della carta del 1948 sono rimasti patetici relitti scritti, a cui nessuna forza dominante crede più. Gli art. 3, 4, 41, 43 e le altre disposizioni sparse, che davano alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà ed il pieno sviluppo della persona umana, o sono ignorati o, peggio, vengono recitati ipocritamente da chi sa benissimo che i valori dominanti sono del tutto opposti. [...]. Tutti i molti che oggi proclamano il mercato come valore e la concorrenza come principio costituzionale fondamentale per ciò solo hanno abbandonato la Costituzione del 1948, che è morta proprio nella prima parte, e sopravvive nella seconda in attesa di essere radicalmente trasformata».

del Parlamento¹⁴. In questo paragrafo ricapitolerò le principali prove che sostengono tale affermazione e poi mi interrogherò se essa sia vera in termini assoluti.

Le principali ragioni che, secondo la dottrina, hanno determinato il rafforzamento del Governo negli equilibri interni italiani della forma di governo sono due: il governo è l'istituzione chiamata ufficialmente a rappresentare l'interesse nazionale nel processo decisionale della UE¹⁵; il governo può usare l'UE come strumento per giustificare scelte impopolari¹⁶.

Gli elementi che mostrano tale rafforzamento sono stati ampiamente analizzati in dottrina¹⁷ e qui mi limiterò a richiamarli sinteticamente: l'aumento dei decreti legge; il rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri; l'esistenza di una seconda fiducia, oltre quella parlamentare: la fiducia della UE.¹⁸

Oltre ad avere avuto un effetto di rafforzamento del Governo nel suo insieme, il processo di integrazione europea ha anche contribuito a rafforzare singoli organi all'interno del Governo. Si nota, in generale, che più l'organo governativo o sotto organo è vicino alla UE più aumenta il suo potere politico.

La dottrina ha già ampiamente evidenziato il fenomeno della presidenzializzazione¹⁹ dell'esecutivo italiano, dovuto al fatto che la partecipazione del Presidente del Consiglio ai vari organi europei ne ha accentuato il ruolo.

L'integrazione europea ha, altresì, creato nuove dinamiche endo-governamentali tra ministeri. Sono attualmente tre i ministeri che sono particolarmente a contatto con questioni europee e che si contendono il primato delle interazioni con la UE guadagnando da tali interazioni in prestigio e autorevolezza. In ordine di importanza: il ministro degli Affari Esteri e Cooperazione internazionale; il ministro dell'Economia e Finanze; il ministro per gli Affari europei, politiche di Coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Va rivelato che quest'ultimo ministero, pur designato *ad hoc* per occuparsi di questioni europee, e quindi apparendo *prima facie* quello più vicino alla UE, si è rivelato alla prova dei fatti il più recessivo. Le ragioni potrebbero risiedere nel fatto che lo stesso è stato quasi sempre senza portafoglio, ma anche nel fatto che la pervasività del processo di integrazione ha trascinata rispetto ai compiti di attuazione delle direttive europee affidati a questo ministero istituito ad hoc, portando al coinvolgimento degli altri due ministeri: il ministro degli esteri e quello dell'economia, sempre più spesso chiamati ad interfacciarsi con la UE.

Se i profili indicati mostrano come senz'altro il Governo si sia rafforzato in virtù dell'integrazione europea rispetto agli altri soggetti della forma di governo italiana, è importante capire se questa affermazione sia vera in termini assoluti. Se, osservando

¹⁴ G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, cit., p. 361 ss., osserva che "il governo è, tra gli organi costituzionali, quello che più direttamente ha risentito del processo di integrazione, fruendo di un surplus di legittimazione nei confronti del Parlamento".

¹⁵ N. LUPU, *L'europeizzazione delle forme di governo*, cit., p. 188.

¹⁶ E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017, p. 68 ss.

¹⁷ Si veda la sintesi di L. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Dir. pubb. eur. rass. online*, n. 1/2020, p. 4 ss.

¹⁸ Ha parlato di 4 fiducie – quella proveniente dal parlamento, dalla lealtà dei cittadini, dalla UE e dai mercati – G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di Governo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 29 ss. Si veda anche il commento di A. RUGGIERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *federalismi.it*, 23/2011, 30 novembre 2011, p. 2 ss.

¹⁹ A. DI GIOVINE e A. MATROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007, p. 9 ss.; R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *costituzionalismo.it*, 3/2015; T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carocci, Roma, 2009, 57 ss. Sull'emersione in Italia del partito personale, S. STAIANO, *La forma di governo nella costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 45 ss.

esclusivamente la meccanica delle relazioni tra Governo e Parlamento, è apparsa convincente la qualificazione del Governo come comitato direttivo della maggioranza (almeno a partire dalle trasformazioni della politica degli anni Novanta), di contro la lettura integrata delle norme costituzionali e dei vincoli normativi europei induce a ritenere che il Governo non sia più né l'unico, né il principale motore nella formazione dell'indirizzo politico. Può, pertanto, forse essere più adatto parlare del rafforzamento interno del governo rispetto al Parlamento (nelle dinamiche della forma di governo italiana) e di un governo indebolito all'esterno (nelle dinamiche della forma di governo europea). L'idea del rafforzamento di un governo indebolito è ossimorica, ma in particolare debito pubblico e *spending power* europeo la rendono, a mio avviso, consona a descrivere la realtà.

Il principale argomento alla base di questa affermazione risiede nel fatto che il Governo ha perso la sua discrezionalità nel decidere l'indirizzo politico, trovandosi spesso a dover attuare decisioni prese a livello europeo. La dottrina ha addirittura parlato di "indirizzo politico europeo di sistema" così riducendo le diverse forme di governo nazionali a "varianti di sottosistema"²⁰. Rispetto all'indirizzo politico economico, poi si è parlato di "trasformazione dell'indirizzo politico economico nazionale in attività amministrativa di esecuzione dei fini sovranazionali"²¹. Altre formule meno allarmate parlano, comunque, di "indirizzo politico integrato"²² a testimoniare la perdita di autonomia del Governo nazionale nel decidere l'indirizzo politico.

Tale erosione dell'indirizzo politico interno si accentua man mano che il *federalizing process* europeo si rafforza, come è avvenuto, da ultimo, con il Next Generation EU e l'European Recovery Fund.

Attraverso Next Generation EU può dirsi che l'UE ha dato avvio ad una intensificazione del *federalizing process* che sottrae competenze ai governi nazionali. Non a caso la dottrina ha parlato di "modello proto-federale di governance dell'economia" e di "modello costituzionale inedito nel processo d'integrazione europea in materia economica e finanziaria"²³.

La dottrina ha denunciato come le situazioni di emergenza tendano a rafforzare in generale il ruolo del governo²⁴. Tutta la gestione della pandemia da Covid19 è un esempio di recessività del Parlamento e di affermazione del ruolo forte del Governo e del Presidente del Consiglio. La crisi economica seguita alla pandemia mostra una situazione di emergenza che è gestita dalla UE e in cui la stessa ha avocato a sé una serie di poteri sull'indirizzo politico tramite un tipico meccanismo federale di riaccentramento di competenze: lo *spending power*, il potere di spesa ossia quel meccanismo che consiste nell'erogare fondi condizionati, con cui lo stato federale si appropria di competenze riservate agli stati federati che se ne spogliano pur di ottenere i finanziamenti²⁵.

²⁰ A. MANZELLA, *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit., p. 461 ss., p. 461. Sul solo apparente rafforzamento del Governo si veda anche M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, p. 113 ss.

²¹ F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, cit., il fenomeno ricorda, *mutatis mutandis*, quanto accade negli stati federali e regionali quando il centro avoca a sé competenze trasformando gli stati federati o le regioni in meri esecutori.

²² Y. M. CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico "integrato": effetti dell'anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI, A. PEREZ MIRAS, E. D. RAFFIOTTA, S. ROMBOLI, G. M. TERUEL LOZANO (a cura di), *Europa, società aperta, volume I - Problemi attuali e prospettive future*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 153 ss.

²³ E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 30, 33.

²⁴ A. RUGGIERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *astridonline.it*, fasc. II, 2020, p. 5 ss.

²⁵ Lo *spending power* è stato utilizzato sia negli Stati Uniti, che in Canada, C.E. FORGET, *Success, omission, and challenges in harmonizing Canada's social programs*, in C. SALMON, M. KEATING (a cura di), *The dynamics of decentralization. Canadian federalism and British devolution*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 125 ss.

L'impatto degli strumenti della Next Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sembra andare oltre la sfera dell'indirizzo politico economico e oltre un "diritto della crisi". Infatti, se la crisi economica pandemica è stato il movente, la UE ha utilizzato lo strumento per inserire un ridisegno delle società ben più ambizioso: non si tratta soltanto di distribuire fondi condizionati, ma di ripensare le società del futuro all'insegna della digitalizzazione e della transizione ecologica.

Mi pare si possa affermare che la UE con tale strumento ha scritto un proprio indirizzo politico normativo per gli anni a venire, sottraendo però in qualche modo sia al Governo che al Parlamento italiani alcune valutazioni: ce la faranno le imprese a sopportare i costi di entrambe le transizioni? In un paese come l'Italia con gravi deficit scolastici e con un tasso di analfabetismo tra i più alti d'Europa, la digitalizzazione è davvero la priorità? Le modalità decisionali oscurano in qualche modo la valutazione ponderata di tutti gli interessi in gioco²⁶.

Una breve disamina degli effetti del PNRR è evocativa dell'indebolimento che il Governo italiano subisce quanto a futura determinazione dei fini dello stato.

Da un lato il PNRR ha contribuito ulteriormente a marginalizzare il Parlamento, affermando lo strumento del decreto legge e del decreto legislativo come strumenti pienamente fungibili rispetto alla legge²⁷, e quindi conferma il mantra che l'integrazione europea rafforza il Governo. Dall'altro però la sua valutazione è più complessa in quanto espropria anche il Governo di una capacità decisionale a vantaggio della UE.

Il PNRR è un programma che chiamerei di indirizzo politico eurounitario che ha queste caratteristiche: è un indirizzo politico di lunga durata e pervasivo. Sulla durata, il PNRR è capace di imporsi su più legislature che vanno oltre la maggioranza di Governo che lo ha sorretto. L'arco temporale, com'è noto è quello del 2026, ma "il vincolo di bilancio originato dal Piano si proietterà anche oltre il 2026... a causa degli effetti che avranno gli obblighi europei di restituzione dei prestiti contratti sulla base della disciplina del regolamento Recovery"²⁸ capace di vincolare i governi successivi.

Sulla pervasività dei contenuti, il PNRR agisce su due versanti: investimenti, ma anche riforme. Rispetto a queste la UE ha dato delle indicazioni cosiddette *country-specific*, che, nel caso dell'Italia, investono importanti assetti istituzionali. Si pensi, alla riforma della giustizia, della burocrazia, delle pensioni. L'indirizzo politico del Governo, in questi versanti, è limitato e deve indirizzarsi alla migliore realizzazione delle condizioni poste dalla UE. Il PNRR ricorda molto da vicino lo *spending power* degli stati federali attraverso l'istituto dei *conditional grants*: i fondi sono condizionati a una serie di riforme che la UE ha chiesto, anche oltre la sfera economica. Le future scelte di indirizzo politico si restringono e il governo, come rilevato, acquista un ruolo di amministratore dei fondi, un po' come accade con le regioni rispetto allo stato centrale.

A riprova del rafforzamento del *federalizing process* europeo tramite il PNRR si osservi la decisione del maggio 2023 del Consiglio dell'Unione europea di utilizzare i fondi del PNRR per acquisti comuni di munizioni di artiglieria pesante e leggera. Considerato che la difesa comune è uno degli elementi che caratterizzano gli ordinamenti federali, questa è un'ulteriore prova di come sia in corso un *federalizing process* che ha un impatto sull'indirizzo politico dei governi. Come ha dato, la UE toglie. Sempre in relazione all'integrazione della difesa comune, la richiesta di investire in armamenti pone problemi in un ordinamento che non riesce a tutelare i diritti sociali dei suoi cittadini.

Si potrebbe avere il dubbio che quello di cui si discorre sia un diritto della crisi e bisognerà vedere se superata questa fase post crisi pandemica e bellica, l'integrazione verrà riportata nei suoi alvei con conseguente riespansione della sovranità statale. D'altra parte, è

²⁶ Richiamata da S. NICCOLAI, *Il Governo*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

²⁷ E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, cit., p. 110.

²⁸ E. CAVASINO, op. cit., p. 141.

proprio una caratteristica dei *federalizing processes* quella di procedere, talvolta, a fisarmonica, con tendenze centripete e centrifughe. Sembra, tuttavia, che il fenomeno descritto nel nostro caso sia strutturale, e non soltanto perché intanto si consolidano posizioni a vantaggio della UE che poi sarà difficile smantellare. Più che le formule “diritto costituzionale della crisi e dell'emergenza”, è, secondo me, la formula “diritto costituzionale del debito” che è meglio adatta a descrivere la situazione di cronica debolezza cui il Governo italiano è esposto. Gli stati che risultano indebitati perdono costantemente porzioni di sovranità e aumentano la loro dipendenza europea.

Un altro aspetto che porta a parlare di Governo indebolito rispetto alla UE deriva da un effetto riflesso collegato ad una peculiarità tutta europea: l'UE ha un esecutivo frammentato in cui almeno cinque attori condividono le funzioni esecutive: Commissione²⁹, Consiglio dei ministri europeo, Consiglio europeo³⁰, Presidente del Consiglio europeo e il Presidente del Consiglio dell'UE³¹, cui si aggiungono, secondo alcuni, anche BCE e agenzie, comitati, gruppi di lavoro settoriali³². Tale frammentazione fa sì che il Governo italiano si trovi a dover operare su più fronti vedendo spesso diluite le sue capacità di influenza e di negoziazione.

Un altro aspetto rilevato in dottrina, che evidenzia la situazione di debolezza del governo italiano rispetto alla UE, risiede nella sua instabilità. A causa di questa, il Governo italiano non è stato in grado di capitalizzare l'incremento di ruolo dei governi degli Stati che i Trattati di Lisbona hanno accordato, in particolare all'interno del Consiglio europeo³³.

Spostandoci dalla elaborazione, alla attuazione e inveroamento dell'indirizzo politico, un impatto che è importante evidenziare è quello che la UE sta avendo nell'impianto decisionale dell'esecutivo nazionale, nelle sue procedure sia politiche che amministrative. Sul primo versante si inizia ad assistere alla elaborazione di meccanismi di attuazione dell'indirizzo politico attraverso circuiti alternativi e, talvolta, poco trasparenti, come quelli nati per l'attuazione del PNRR³⁴.

A ciò si aggiungano le trasformazioni che la UE determina nella burocrazia ministeriale³⁵, influenzando sui bandi, le modalità di rendicontazione, i controlli che i vari ministeri devono predisporre. Questo produce una trasformazione del lavoro dei ministeri e degli apparati pubblici in genere e, comunque, toglie autonomia decisionale ai vari apparati

²⁹ L'art. 17 del TUE stabilisce che “La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tale fine”. Essa ha un potere di *agenda setting*, ossia decide che cosa decidere, che secondo R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 38 fa parte dell'indirizzo politico.

³⁰ Quest'ultimo è entrato nell'architettura europea dopo Maastricht, da quando l'art. 15 del TUE gli ha attribuito il compito di dare “all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo” e di definire “gli orientamenti e le priorità politiche generali”.

³¹ Y. MARIA CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico “integrato”*, cit., p. 153 ss. evidenzia la difficoltosa individuazione della titolarità dell'attività di indirizzo politico in ambito eurounitario, oltre che tra queste istituzioni, anche a causa della “parziale sovrapposizione di ruoli fra il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente del Consiglio dell'UE, carica che spetta allo Stato che esercita la presidenza semestrale di turno. Entrambe le figure portano avanti un proprio indirizzo politico, che si incrocia e tende all'armonizzazione ma che non si esclude possa entrare in contraddizione”.

³² R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 22.

³³ Sul punto E. DE MARCO, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2016, p. 19 ss., pp. 24-25, osserva come: “L'instabilità governativa non abbia certo contribuito a rafforzare il nostro ruolo in sede di Consiglio europeo. L'avvicinarsi di Presidenti del Consiglio diversi nell'Istituzione europea de quo... si è inevitabilmente riflesso sulla continuità dei nostri indirizzi nel Consiglio europeo, soprattutto se il raffronto viene fatto con la ben maggiore stabilità di presenze come quella del Presidente della Repubblica francese o del Cancelliere tedesco o del Premier britannico”.

³⁴ S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, sul sito associazionedeicostituzionalisti.it, p. 224 ss.

³⁵ Sulla burocrazia si vedano G. MELIS, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2003 e F. FERRARESI, A. SPREAFICO (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1975, p. 3 ss.

ministeriali che devono conformarsi o rinunciare ai fondi. Indirettamente, tale europeizzazione della burocrazia produce un impatto sulla forma di governo perché produce un cambiamento nell'organizzazione degli uffici ministeriali e nella cultura amministrativa.

3. L'europeizzazione del Parlamento italiano e l'evoluzione della funzione di controllo delle Camere (oltre il Governo).

Se è senz'altro corretto affermare che il Parlamento è stato progressivamente indebolito dal "formante europeo" in quanto questo ha rafforzato il Governo, neanche questa affermazione va letta in termini assoluti e, anche in questo caso, il punto di osservazione muta il risultato dell'esperimento.

Poiché il tema dell'indebolimento del Parlamento a vantaggio del Governo è stato ampiamente trattato in dottrina, in questo paragrafo mi concentrerò su come il Parlamento nazionale è stato rivitalizzato dalle modifiche al Trattato di Lisbona³⁶.

In una sintesi brutale, si potrebbe dire se "il parlamento italiano è morto", la UE non lo ha fatto morire ulteriormente, anzi, in particolare dopo Lisbona, partendo da una situazione non favorevole, il Parlamento nazionale si è ritagliato un ruolo proprio grazie al *federalizing process* europeo. Il Trattato di Lisbona, infatti, ha dato ai Parlamenti nazionali dei compiti che stanno spostando il loro asse di intervento verso una funzione di controllo, che compensa la perdita di potere legislativo. Tali compiti di controllo, infatti, possono rivelarsi altrettanto utili se sapientemente utilizzati³⁷.

Con Lisbona la UE ha avviato una "parlamentarizzazione" della sua impalcatura istituzionale per cercare di rispondere alle accuse di deficit democratico³⁸.

Tra gli aspetti di rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nell'architettura europea si segnala il coinvolgimento del Parlamento nazionale nella decisione dei contenuti dei Trattati, tramite l'invio di rappresentanti ai lavori della Convenzione. I parlamenti nazionali sono coinvolti nelle decisioni sulla ammissione di nuovi stati membri e sulla secessione di porzioni di stati (art. 49 TUE).

Rilevante anche il coinvolgimento nel cosiddetto "dialogo politico"³⁹ con la Commissione. Tale istituto, già vigente in via di prassi dal 2006, si sostanzia nell'invio di pareri scritti su qualsiasi atto della Commissione (che si impegna a rispondere in tre mesi) e in una serie di riunioni di raccordo.

Inoltre, "si è progressivamente istituzionalizzata un'effettiva partecipazione dei Parlamenti nazionali alle procedure del c.d. *general scrutiny* esercitato da questi ultimi sulle posizioni che i Governi nazionali devono assumere a Bruxelles in sede decisionale. È evidente come il *general scrutiny* presupponga un necessario e stabile raccordo dei Parlamenti nazionali con i rispettivi Governi nella determinazione delle posizioni che ciascuno Stato membro

³⁶ P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, in particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2016, p. 1 ss.; P. BILANCIA, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, n. 2, p. 275 ss.; A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

³⁷ N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002, 959 ss.

³⁸ A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, sul sito associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

³⁹ P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, in particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia*, cit., p. 4-5.

intende assumere a Bruxelles”⁴⁰. Per quanto riguarda il *general scrutiny*, “nel corso delle consultazioni effettuate dal Parlamento al fine di determinare le posizioni da assumere in sede europea è possibile che il Governo riceva la richiesta di una ‘riserva di esame parlamentare’: il Governo potrà sollevare detta riserva in seno al Consiglio dei Ministri con l’effetto di sospendere la propria possibilità di esprimersi in sede europea fino a quando le Camere non abbiano completato lo scrutinio sull’atto (proposta) oggetto di riserva”⁴¹ (il tempo accordato è 30 giorni).

Ultimo, ma non meno importante, il controllo di sussidiarietà dei parlamenti nazionali sugli atti europei è stato ugualmente rafforzato dopo Lisbona. Invero, tale parlamentarizzazione ottenuta attraverso i citati rafforzamenti riguarda prevalentemente il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’architettura istituzionale europea, tuttavia, si ravvisa un riflesso sulla forma di governo italiana, nel senso che il Parlamento è stato innervato di nuove funzioni, che ne hanno in qualche modo aumentato l’influenza sul Governo e sulla formazione dell’indirizzo politico.

Le modifiche di Lisbona sono state recepite in Italia dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea», in particolare per quanto concerne la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

L’esercizio di tale funzione, “di stampo prettamente politico”⁴², è stato costruito in Italia in coordinamento con il Governo. Come osservato, infatti, in Italia “il Governo invia al Parlamento un apposito memorandum, che indica le proposte normative europee su cui l’attenzione parlamentare si dovrebbe focalizzare (proprio perché esse assumono particolare importanza per l’interesse politico nazionale)”⁴³. Se, dunque, tale funzione può essere vista come esercitata sotto tutela, essa, comunque, obbliga il Governo a relazionarsi con la valutazione politica degli interessi nazionali fatta dal Parlamento. Non sono mancati, inoltre, casi in cui i due organi hanno proceduto a dare pareri discordi⁴⁴, il che, se da un lato è negativo a livello europeo perché esprime un mancato coordinamento, dall’altro rivela una certa autonomia del parlamento.

4. La “fiducia europea”, la formazione delle maggioranze parlamentari e il Presidente della Repubblica come garante degli obblighi eurounitari.

Se, come visto sopra, l’integrazione europea ha rafforzato alcuni compiti parlamentari di controllo oltre il governo proiettando il Parlamento nazionale, che subisce un drenaggio di funzioni a livello interno, sul versante europeo, altre funzioni di indirizzo e controllo parlamentare sono state attenuate dall’integrazione europea.

La funzione di indirizzo e controllo delle Camere che più influenza il funzionamento della forma di governo prende forma nelle mozioni fiduciarie e, più in generale, in tutti i fatti e gli atti che incidono sulla permanenza in carica dei Governi e sulla conformazione delle maggioranze. Tale funzione di indirizzo e controllo, incarnata nella sua quintessenza dalla mozione di fiducia

⁴⁰ P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 5.

⁴¹ P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 6 “La pronuncia parlamentare deve comunque avvenire entro 30 giorni dalla comunicazione alle Camere, decorsi i quali il Governo potrà procedere anche in sua assenza: questo perché il ritardo della decisione parlamentare non può definitivamente compromettere la possibilità per il Governo di intervenire nel negoziato in corso (il che equivarrebbe, in sostanza, ad attribuire un potere di veto generale al Parlamento nazionale)”.

⁴² P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 8.

⁴³ P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 9.

⁴⁴ C. FASONE, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, n. 4, p. 24 ss.

e dalla conseguente formazione delle maggioranze parlamentari⁴⁵, è cambiata nel senso che si è aggiunta quella che è stata chiamata la “fiducia europea”⁴⁶. Con tale espressione si intende il fatto che i governi devono essere non sgraditi alla UE, attore sempre più rilevante, a partire dall'euro e con un rafforzamento dopo Next generation EU. Anche questa influenza della UE va inquadrata dentro il diritto costituzionale del debito che rende l'Italia meno indipendente. In alcuni casi, quali i Governi Monti e Draghi, essi sono addirittura stati formati per rispondere a esigenze di riforme avanzate dalla UE, nostro creditore.

In questo senso, rispetto ai classici formanti della relazione fiduciaria⁴⁷, può parlarsi di una emergente convenzione costituzionale⁴⁸ volta a tenere in considerazione il non dissenso della UE. Poiché per parlare di una convenzione è necessario individuare i precedenti che la formano, direi che i più importanti possono ravvisarsi nel caso Savona (v. *infra*) e nelle reazioni degli attori politici alle crisi dei titoli causate dalle preoccupazioni dei mercati per dichiarazioni anti-europeiste di vari leader di partito. Anche senza scomodare la categoria delle convenzioni costituzionali, peraltro, va osservato che l'esistenza di una fiducia europea trova un supporto nelle stesse regole formali collegate alla manovra di bilancio, che è sottoposta al controllo e gradimento di Bruxelles.

Le maggioranze nella seconda repubblica hanno iniziato a formarsi anche in parlamento (e non sono quindi più esclusivamente l'esito delle determinazioni dei partiti). In particolare, nella formazione dei governi Letta, Renzi, Conte I e II, Draghi, Meloni un ruolo importante è stato rivestito dal dibattito sulle posizioni più o meno europeiste delle forze politiche. Anche nella formazione dei programmi di governo si è assistito ad una attenzione in senso adesivo o contrappositivo delle tematiche e obiettivi europei. Questi ultimi diventano profondamente condizionanti, come dimostra il fatto che anche partiti come M5S e Fratelli d'Italia, che avevano parti del programma contrarie agli obiettivi UE, una volta al governo hanno dovuto rivedere le loro posizioni.

In quest'ottica di rispetto verso il nostro creditore, si spiegano anche gli impatti della integrazione europea sul ruolo del Presidente della Repubblica.

La dottrina fa iniziare dalla Presidenza Ciampi un mutamento del ruolo del Presidente della Repubblica in senso europeo. Tale sorta di cammino europeo del Presidente della Repubblica tocca il suo apice con il rifiuto di nominare Paolo Savona a ministro dell'economia del governo Conte I, adducendo come motivo proprio le sue dichiarazioni anti-UE e anti moneta unica⁴⁹.

Interessante anche la creazione di “governi del presidente” con precisi obiettivi europei. Nel caso del governo Draghi, si è parlato di Governo di servizio⁵⁰, a testimoniare come l'obiettivo di assicurare l'erogazione dei fondi PNRR e quindi di collocarsi in Europa fosse la principale ragion d'essere di quel governo.

Il Presidente della Repubblica considera ormai gli obiettivi della UE come parte integrante dell'indirizzo politico costituzionale di bariliana memoria⁵¹.

⁴⁵ R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 2 ss.

⁴⁶ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di Governo*, cit., p. 29-50.

⁴⁷ Individuati da S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., nella legge elettorale e nelle convenzioni costituzionali, p. 4.

⁴⁸ Sul ruolo delle convenzioni sulla forma di governo G. DEMURO, *Gli organi di Governo nella realtà costituzionale*, relazione al XXIX Convegno AIC, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Catanzaro 2014, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 2 ss.

⁴⁹ Sulla vicenda si vedano AA.VV. nel dibattito “*Il Presidente della Repubblica, nel nominare il Presidente del consiglio, può condizionare la scelta dei ministri?*”, in *Giur. cost.*, 2/2018, p. 3266 ss.

⁵⁰ S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, cit., p. 35.

⁵¹ G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 387 ss.

L'analisi degli influssi dell'integrazione europea sul triangolo Governo-Parlamento-Presidente della Repubblica rivela, come visto, una influenza significativa, al punto che si può parlare di un vero e proprio "formante europeo". Qual è la valutazione di tale impatto? A me pare che dalla dottrina italiana tale impatto sia valutato negativamente sui complessivi equilibri democratici. Un aspetto d'insieme che merita di essere segnalato è che rispetto alla letteratura costituzionalistica sull'impatto della UE sui diritti, che è generalmente ottimista, entusiasta e vede l'integrazione come un motivo di rafforzamento dei diritti⁵², viceversa la letteratura per quanto riguarda l'impatto dell'integrazione sui poteri è molto più scettica, diffidente e, in certi casi, allarmata⁵³. All'entusiasmo dell'Europa dei diritti, fa da contraltare una preoccupazione verso l'Europa dei poteri. Alla convinzione che la Carta dei diritti fondamentali della UE rafforzi la democrazia, fa da contraltare la denuncia di opacità democratica, attenuazione della responsabilità politica⁵⁴ e di ipertrofia degli esecutivi derivante dall'assetto istituzionale.

La sussistenza di questo doppio binario (una UE che rafforza i diritti, ma che è opaca dal punto di vista democratico e produce impatti sulla forma di governo nazionale anch'essi discutibili) è motivo di riflessione: può un ordinamento che è opaco nei suoi meccanismi democratici assicurare nel lungo periodo la protezione dei diritti? Gli Stati Uniti d'America ci hanno insegnato a dare primazia all'assetto dei poteri: la stessa costituzione americana, con le sue scarse ottomila parole e priva di un catalogo dei diritti, si basava sulla convinzione che legando le mani ai poteri i diritti sarebbero venuti da sé (anche se tale convinzione è stata ridimensionata abbastanza presto e si è proceduto ad approvare i primi dieci emendamenti). Il costituzionalismo europeo dopo la II guerra mondiale ha invertito il rapporto Costituzione dei diritti-Costituzione dei poteri dando importanza al riconoscimento dei diritti e, soprattutto al rafforzamento del tessuto di tutela giurisdizionale degli stessi. Quanto l'opacità nei poteri dovrebbe essere motivo di preoccupazione può assumere diverse valutazioni nel caso della UE che è un ordinamento votato alla tutela dei diritti, tuttavia lo scollamento registrato va tenuto sotto controllo.

Un punto su cui la dottrina e anche gli operatori politici appaiono divisi è questo: da un lato si sostiene che la costituzione italiana (e in generale le costituzioni come le abbiamo conosciute) sta esaurendo la sua portata prescrittiva a seguito del processo profederale europeo in corso in quanto all'indirizzo politico costituzionale se ne sovrappone un altro diverso per finalità e modalità di definizione⁵⁵; dall'altro lato si sostiene che i fini della UE non sono distanti da quelli costituzionali e che si debba, piuttosto, allargare il concetto di costituzione guardando all'idea di costituzione multilivello e integrata⁵⁶.

5. L'identità dei partiti italiani e gli "europartiti"⁵⁷

⁵² Con qualche significativa voce che, invece, si mostra preoccupata anche su questo versante, tra cui M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006; R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

⁵³ A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali e dell'Europa*, in *consultaonline, giurcost.org*, fasc. 3/2016.

⁵⁴ Questa attenuazione della responsabilità è condivisa sia dalla forma di governo UE che da quella italiana. Nel primo caso dipende dal fatto che l'UE ha un esecutivo frammentato, le cui decisioni spesso non sono chiaramente riconducibili a un organo o all'altro. Nel secondo caso dal fatto che il Governo italiano può imputare alla UE scelte impopolari.

⁵⁵ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, 124 ss.

⁵⁶ Sono queste le posizioni prevalente degli autori in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, cit. Per una ricostruzione delle diverse posizioni v. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁵⁷ In questo lavoro uso l'espressione europartiti in quanto sinteticamente più efficace e ormai invalsa nell'uso comune, ma preciso che l'espressione giuridica è "partiti politici a livello europeo", come emerge dall'articolo 10, comma 4 del Trattato sull'Unione Europea: "I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione".

L'integrazione europea ha avuto un impatto sul formante soggettivo costituito dai partiti politici? Invero, anche la dottrina costituzionalistica più attenta ai profili dinamici della forma di governo, non menziona spesso il formante europeo quale motivo di trasformazione delle dinamiche partitiche italiane. Laddove il formante risulta essere utilizzato quando si studiano gli effetti dell'integrazione sugli organi costituzionali, i partiti italiani sembrano continuare ad agire con logiche che sono prevalentemente nazionali⁵⁸.

Alla luce dell'analisi che ho condotto, mi pare si possa affermare che il formante europeo non ha avuto influssi sulla forma partito, mentre ne ha avuto sull'identità partitica⁵⁹, sull'allineamento del sistema e sulla politica delle alleanze. Di seguito illustrerò quali sono stati tali influssi.

Un primo influsso europeo sull'identità partitica si rinviene nel fatto che i partiti italiani (ma il fenomeno si riscontra anche in altri stati della UE) tendono sempre più a inquadrarsi nella diade "europeisti versus sovranisti": nell'elaborazione dei programmi con cui definiscono il proprio indirizzo politico, la posizione rispetto all'Europa diventa sempre più importante per definire la propria identità e condiziona a cascata altre decisioni programmatiche.

Un secondo profilo che influisce sull'identità è la relazione tra i partiti italiani e i cosiddetti europartiti. Anche se i partiti italiani hanno prevalentemente una dimensione nazionale, l'identità partitica è definita anche dalle alleanze europee e dal collocamento che i partiti italiani assumono nei dieci europartiti⁶⁰. Si assiste, in sintesi, negli ultimi decenni, ad una tendenza a definire l'identità interna nazionale tramite l'identità che si sceglie nel sistema partitico europeo.

Che l'allineamento del sistema dei partiti italiano (ossia come il partito si posiziona rispetto agli altri partiti) sia condizionato dall'allineamento europeo emerge da vari esempi. Fratelli d'Italia, la cui classe dirigente si è formata nelle file del Movimento sociale italiano e poi di Alleanza nazionale, e quindi è nato nell'ambito di una sub-cultura di estrema destra, nel momento in cui si è collocato a livello europeo si è collocato tra i conservatori e non tra i partiti di estrema destra.

Anche Forza Italia, che nasce come partito liberale di massa, ha fatto la scelta di collocarsi tra i popolari e questo ne ha marcato la caratterizzazione di partito di destra europeista.

La Lega ha manifestato, rispetto a Fratelli d'Italia, un allineamento più deciso con i partiti di Le Pen (Front national) e Orban (Fidesz), una visione meno istituzionale, ma quando è entrata nel governo delle larghe intese di Draghi è stata spinta a "slegarsi" dal gruppo di destra "Identità e democrazia" e a confluire nei popolari.

Il Movimento 5 stelle, fin dalla sua fondazione, ha trovato grande difficoltà in Europa che rifletteva la sua incerta identità a livello nazionale. Tra il 2014 e il 2019, interprete di una linea euroscettica, vicina alle posizioni della Lega di Matteo Salvini con cui era andato al governo, il partito aveva trovato un accordo con lo Ukip di Nigel Farage per la costituzione di un gruppo

⁵⁸ S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *federalismi.it*, 7 ottobre 2015, p. 2 ss.

⁵⁹ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità politica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 116 ss.

⁶⁰ Gli europartiti sono 10: PPE Partito Popolare Europeo ispirato ai valori del Cristianesimo democratico, conservatorismo liberale, europeismo; il PSE Partito del Socialismo Europeo ispirato ai valori della Socialdemocrazia, europeismo; ALDE Partito dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa, ispirato al Liberalismo europeo, europeismo; ECRP Partito dei Conservatori e dei Riformisti Europei con valori del Conservatorismo, euroscetticismo; il PVE Partito Verde Europeo ispirato al valore dell'Ambientalismo; ID Partito Identità e Democrazia che propugna ideali del Nazionalismo, populismo di destra, euroscetticismo; GUE Partito della Sinistra Europea ispirato al Socialismo democratico, eco-socialismo, il PDE Partito Democratico Europeo su posizioni Centristo, europeismo; ALE Alleanza Libera Europea Regionalismo, autonomismo, indipendentismo; ECPM Movimento Politico Cristiano d'Europa, ispirato al Cristianesimo democratico, conservatorismo sociale.

comune Europa della libertà e della democrazia diretta (2014, oggi dissolto). Ci sono state anche trattative per entrare nel partito dei Verdi.

Questi esempi rivelano come l'identità dei partiti in Italia è condizionata anche dalla collocazione europea.

Un terzo influsso che l'integrazione europea ha avuto sui partiti italiani è stato quello di offrire un luogo alternativo alla carriera politica (soprattutto a partire dall'avvento dell'elezione diretta del Parlamento europeo, nel 1979, e dalla riforma del disegno istituzionale attraverso l'atto unico europeo e il Trattato di Amsterdam, oltre che da ultimo per effetto del Trattato di Lisbona) così condizionando, in qualche modo, le decisioni sul *cursus honorum* dei politici. La carriera politica può dipanarsi a diversi livelli. L'UE costituisce un luogo di competizione politica e di carriera istituzionale parallela e alternativa rispetto a quella nazionale, che in alcuni casi è stata determinante nel rilancio delle carriere politiche sul piano nazionale (è il caso di Prodi e, in misura inferiore, della Bonino), o è stata la fonte generatrice di figure politiche autonome e sconosciute all'arena politica italiana (è il caso di Monti e di Draghi), con cui poi i partiti si sono dovuti interfacciare.

Per quanto riguarda l'influsso opposto, ossia quello che dal formante soggettivo italiano arriva all'organizzazione partitica europea, le influenze non sono numerose⁶¹, ma una è significativa, riguardando l'ascesa dei partiti populistici a livello nazionale su cui vale la pena un approfondimento.

6. L'influsso della forma di governo nazionale sull'integrazione europea. Il Next generation EU e l'European Recovery Program come risposta ai populismi.

Se indubbiamente il flusso di mutamenti promana prevalentemente dalla UE verso l'Italia non vanno trascurati i mutamenti che, verificatisi nella forma di governo italiana, hanno prodotto mutamenti sulle istituzioni europee. Tali influssi, peraltro, sono condivisi con altri stati.

L'aspetto più rilevante riguarda l'ascesa a livello nazionale di partiti populistici, ostili alla UE. I programmi di tali partiti sono contrari all'unione monetaria e hanno diffuso la narrazione di un'Europa delle *elites*, delle banche, dei burocrati ostile agli interessi del popolo.⁶² In ordinamenti come il Regno Unito tali narrazioni hanno portato alla fuoriuscita dall'Unione europea ed anche in Italia si è parlato di Italexit⁶³. I partiti populistici e la Brexit che ne ha inverato gli obiettivi hanno scosso Bruxelles e hanno spinto la UE a intervenire.

Next generation EU e *l'European Recovery Fund* possono essere letti come le grandi risposte che la UE ha dato in reazione ai populismi. Essi sono sicuramente strumenti con cui la UE rilancia il *federalizing process* e immette una sorta di potere di spesa (*spending power*) di

⁶¹ G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. disc. pubbl*, Agg.to., III. UTET, Milano-Torino, 2008, p. 609 ss. ha osservato che i partiti europei non sono organizzazioni che lottano per il potere e per conservarlo e ne evidenzia la natura diversa rispetto ai partiti nazionali. Forse anche questo rende le reciproche influenze meno probabili.

⁶² M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Il Mulino, Bologna, 2015; J.B. ALLCOCK, «Populism»: *A Brief Biography*, in *Sociology*, V, 3/1971, 385. Tra le caratteristiche dei partiti populistici S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, cit., p. 11 ss. identifica: "l'idea del popolo come entità indifferenziata, da unificare intorno a valori comuni appannati, e alla quale restituire il potere, tutto il potere, attraverso istituti di democrazia diretta; la logica amico nemico utilizzata contro le élite culturali e quello che è genericamente denominato establishment – i «vecchi partiti», i poteri economici, i corpi intermedi –, rappresentati come il nemico, moralmente esecrabile, con cui non è possibile venire a compromessi; il rifiuto della complessità, ritenuta escogitazione fuorviante dei gruppi dominanti, utile a conservare posizioni di privilegio, mentre per assumere decisioni di governo non occorrono alte conoscenze, ma è sufficiente l'esperienza comune; la chiusura del popolo entro i suoi confini, fisici, culturali, tradizionali, in quanto ogni alterità, messa in contatto con il popolo di cui si persegue la restituzione all'unità organica, è potenzialmente contaminante e dissolutiva", p. 33.

⁶³ R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4/2018, p. 813 ss.

tipo federale o parafederale con cui realizzare la sua visione di società, ma sono anche qualcosa di più: una risposta alla Brexit e ai populismi e a quel malcontento basato sull'idea "la UE affama il popolo" che serpeggiava in molti paesi.

Il fallimento di questo programma potrebbe avere, a sua volta, degli impatti sulla forma di governo, rinfocolando le ragioni dei partiti populistici.

Le elezioni del 6-9 giugno 2024 potrebbero rappresentare la prima volta in cui il corpo elettorale europeo esprime un suo indirizzo nel quadro di una competizione tendenzialmente bipolare, con conseguente fine delle tradizionali maggioranze incentrate sull'alleanza tra popolari e socialisti (la cd. maggioranza Ursula del 2019) e l'avvento di una meccanica di alternanza tra popolari e conservatori (con la tendenziale esclusione del gruppo di Identità e democrazia, cui afferiscono i deputati eletti nel Fronte nazionale in Francia e quelle eletti nella Lega in Italia), da una parte, e socialisti e verdi (ed eventualmente sinistra), dall'altra. Se questo eventuale riallineamento della competizione politica possa costituire un fattore di riduzione della polarizzazione tra partiti europeisti e partiti euroscettici, o se al contrario si possa rivelare un ulteriore fattore di crisi del processo di integrazione europea, non è dato sapere oggi. Quel che è interessante notare è che, così come il formato, la meccanica e la cultura politica nei sistemi dei partiti nazionali sono condizionati dal sistema dei partiti europeo, allo stesso modo quest'ultimo subisce un'analogia influenza dall'evoluzione dei partiti e dei sistemi di partito nazionali.

7. Gli influssi potenziali. Lo scollamento tra dibattito sulle riforme in senso (semi)presidenziale e conseguenze europee.

Se finora ci siamo concentrati sull'analisi degli impatti che l'integrazione europea ha avuto sulla forma di governo italiana e viceversa, è importante proiettare uno sguardo al futuro andando ad interrogarsi su quelli che potrebbero essere gli impatti potenziali, nel futuro, al verificarsi di certe condizioni.

Un impatto che la forma di governo italiana potrebbe avere sull'integrazione europea riguarda il suo mutamento da forma di governo parlamentare in altra tipologia.

Se la consapevolezza di un formante europeo è ormai accreditata nella dottrina italiana, tale consapevolezza non è altrettanto viva nella politica, come dimostra il fatto che il dibattito sulle riforme in senso presidenziale, semipresidenziale o premierale della costituzione, che si riaccende periodicamente, manca di una riflessione sugli impatti che una forma di governo italiana mutata avrebbe sulla architettura istituzionale della UE⁶⁴.

Ancora nel 2018 la dottrina rilevava che: "il dibattito in merito alla forma di governo... tende tuttora a essere affrontato più o meno nei medesimi termini in cui fu impostato, oltre settanta anni or sono, in Assemblea Costituente, allorquando si discusse e si approvò l'ordine del giorno Perassi" nonostante la forma di governo italiana sia "profondamente cambiata per effetto dell'integrazione europea" per cui "il punto di partenza del dibattito sulle riforme istituzionali" non dovrebbe essere identificato "in quel fondante, ma lontano ordine del giorno, bensì in una forma di governo che, pur restando parlamentare, da allora è profondamente mutata"⁶⁵. Il nucleo essenziale di questo mutamento viene ravvisato in un "unico, ancorché articolato, circuito dell'indirizzo politico"⁶⁶.

⁶⁴ Lo rivelavano sin dal 2010, in riferimento anche ad una carenza della dottrina italiana, N. LUPU, G. RIVOCCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Edizioni Solaris, Roma, 2010, p. 288 ss.

⁶⁵ N. LUPU, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'unione europea*, in *Il politico*, 2018, anno LXXXIII, nn. 2-3, p. 41 ss., pp. 41-42.

⁶⁶ N. LUPU, op. ult. cit., p. 42.

Per capire se un interessamento su questo influsso potenziale è meritorio, va prima chiarito un dubbio preliminare: l'Unione europea è un'organizzazione che ha una propria forma di governo? Secondo la maggior parte della dottrina il concetto di forma di governo può applicarsi alla UE. Nel contempo, quando si va a rispondere alla domanda "che tipo di forma di governo ha l'Unione europea?" c'è meno consenso e le definizioni sono molteplici: alcuni vi ravvisano una forma di governo parlamentare *sui generis*, altri parlano di forma di governo direttoriale o improntata alla *separation of powers* americana⁶⁷. Si tratta, se la categoria vuole essere usata, di una forma di governo *sui generis* con queste caratteristiche:

a) esecutivo frammentato tra Consiglio dei ministri europeo, Commissione, Consiglio europeo, ma anche tra BCE e agenzie, comitati, gruppi di lavoro settoriali, il che implica una elaborazione lunga dell'indirizzo politico.

b) *soft accountability* dell'esecutivo che non ha una relazione di fiducia con il Parlamento europeo; il Parlamento controlla la Commissione, ma non il Consiglio europeo.

Rispetto a tale forma di governo *sui generis*, l'adozione di una forma di governo presidenziale in Italia o in altri stati membri della UE potrebbe compromettere i meccanismi della responsabilità politica. È stato, infatti, osservato che "l'intera architettura istituzionale prevista dai trattati nonché i modelli di attuazione e recepimento del diritto UE presuppongono, per il loro ordinato funzionamento, l'esistenza di un legame fiduciario tra parlamento e Governo all'interno degli stati membri"⁶⁸.

L'art. 10, par. 2, TUE così recita: "Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini". Se l'Italia adottasse una forma di governo presidenziale, da un lato il capo dello stato potrebbe agire in modo del tutto libero in ambito UE, dall'altro avrebbe meno strumenti per dirigere l'attività parlamentare nell'attuazione del diritto europeo.

I primi sei stati fondatori avevano forme di governo parlamentari, nei successivi ingressi si segnalano altre nove forme di governo sicuramente parlamentari (Danimarca, Grecia, Estonia, Lettonia, Malta, Regno Unito, Spagna, Svezia, Ungheria) e dodici con compresenza di fiducia parlamento-governo ed elezione diretta del capo dello stato (Austria, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia). Di queste Francia, Romania e Lituania paiono quelle sicuramente semipresidenziali perché inviano nel consiglio europeo il presidente della Repubblica⁶⁹.

È possibile che la trasformazione di un solo stato non altererebbe in modo significativo quanto presupposto dall'art. 10 par. 2 TUE, che, comunque, non ha alcun potere condizionante sulle scelte di revisione costituzionale degli stati membri, ma mutamenti di più forme di governo avrebbero un impatto importante, alterando quel presupposto di cui all'art. 10. In questo senso, il dibattito sulla riforma della forma di governo italiana meriterebbe più di una riflessione sul potenziale impatto sulla forma di governo europea.

8. L'influsso europeo sul "formante patriarcale": patriarcato come gerarchia.

In una riflessione su come il processo di integrazione europea abbia influenzato e potrebbe in futuro influenzare la forma di governo italiana, non si può omettere un tema che

⁶⁷ R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., pp. 21-22.

⁶⁸ R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 26.

⁶⁹ R. IBRIDO, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, cit., pp. 57 ss., p. 58.

risulta ancora poco sviluppato: che tipo di influssi ha avuto e potrebbe avere in futuro l'integrazione europea sul formante patriarcale della forma di governo italiana?

L'espressione "formante patriarcale" presuppone la nozione di patriarcato che, in questa sede, propongo convenzionalmente di definire nelle sue due accezioni prevalenti e complementari. Il patriarcato, letteralmente "governo del padre", è un sistema di organizzazione socio-politica basato sulla centralità decisionale di una figura maschile, identificata, a seconda dei contesti nel padre, marito, capo politico, Dio. Tale figura maschile è gerarchicamente sovraordinata sia agli uomini più giovani sia alle donne. Il patriarcato può essere, dunque, inteso sia come "gerarchia di una figura maschile preminente"⁷⁰ che come "subordinazione sistemica delle donne"⁷¹, essendo quest'ultimo aspetto un elemento che sempre si accompagna alla richiamata gerarchia.

Originatosi nel 3.000 A.C. con la formazione dei primi regni antichi⁷², consolidatosi con l'ordinamento romano e con la figura del *pater familias*⁷³, il patriarcato, è stato per millenni la cifra con cui in Europa si è fatta politica e si è organizzata la vita familiare e la società. Nonostante il patriarcato non si ritenga più parte dell'identità costituzionale europea e occidentale⁷⁴, esso fa ancora parte della costituzione materiale di molti stati, Italia inclusa⁷⁵, e ancora opera come un ordinamento parallelo, *a là* Santi Romano, costituito di norme culturali,

⁷⁰ Questa accezione di patriarcato è la prima con cui il concetto di affermò durante l'assolutismo quando il patriarcato era considerato l'unica forma di governo possibile (v. R. FILMER, *Patriarcha and other political works (1603)*, Transaction Publishers, Blackwell, 1949) e durante il 1800 quando le teorie sull'evoluzione della società umana ponevano il patriarcato come una fase evolutiva positiva che aveva portato al passaggio dalla barbarie alla civiltà, v. H.S. MAINE, *Ancient Law. Its Connection with the Early History of Society and its Relations to Modern Ideas* (1861), New York, London and Toronto: J.M. Dent and Sons Ltd, 1917; L.H. MORGAN, *Ancient society or Researches in the lines of human progress from savagery through barbarism to civilization (1877)*, Gloucester (MA), Peter Smith, 1974. L'idea del patriarcato come fattore di civilizzazione andò avanti almeno fino a Bachofen, che evidenziò alcuni aspetti positivi di una precedente fase matriarcale della storia umana, J.J. BACHOFEN, *Myth, religion, and mother right: selected writings of J.J. Bachofen* [Das Mutterrecht, Stuttgart, 1861], Princeton, N.J., Princeton University Press, 1973.

⁷¹ Questa seconda accezione di patriarcato si affermò nel 1960-70 quando il femminismo della seconda ondata si appropriò del concetto di patriarcato e ne riscrisse la portata semantica utilizzandolo come categoria per spiegare l'oppressione femminile. K. MILLET, *Sexual politics*, Doubleday, New York, 1970; J. MITCHELL, *Women's Estate*, Vintage, New York, 1973; J. MITCHELL, *Psychoanalysis and feminism*, Pantheon Book, New York, 1974 teorizzarono il patriarcato come dominio maschile e potere dell'uomo sulla donna.

⁷² G. LERNER, *The Creation of Patriarchy*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

⁷³ Si vedano le riflessioni di F.S. CASAVOLA, *Pater familias, pater senatus, pater patriae. Il filo più profondo della storia di Roma*, in *Iura & Legal Systems*, 2019, 5 ss.

⁷⁴ L'identità costituzionale occidentale respinge il patriarcato, considerandolo piuttosto un tratto caratterizzante l'identità costituzionale islamica, tuttavia, sebbene sia indubitabile che larghi settori dell'ordinamento e della società occidentali siano depatriarcalizzati, restano ancora molti tratti che vengono, piuttosto che affrontati, proiettati sull'altro diverso da noi come rileva S. MANCINI, *Patriarchy as the exclusive domain of the other: The veil controversy, false projection and cultural racism*, in *International Journal of Constitutional Law* [ICON] vol. 10, no. 2, 2012, 411 ss.

⁷⁵ Per costituzione materiale, la dottrina attuale continua ad intendere, con C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998 l'insieme di forze sociali operanti in una società: A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2001; M. GOLDONI; M.A. WILKINSON, *The material constitution*, in *Modern Law Review*, 81(4), 2018, 567 ss. Tra tali forze vengono annoverate: le classi, i rapporti economici, i protagonisti della tecnocrazia digitale e dell'economia (i mercati), ma quasi mai si menziona il patriarcato, che pure è una struttura che plasma fortemente la vita sociale italiana. Segnalo che parte della letteratura ha sostenuto che il concetto di patriarcato è superato, o perché le società postindustriali sarebbero entrate in un ordine post-patriarcale, I. STRAZZERI, *Post-patriarcato: l'agonia di un ordine simbolico. Sintomi, passaggi, discontinuità, sfide*, Aracne, Roma, 2014, o perché saremmo in una situazione di neo-patriarcato, A. LORETONI, *Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica*, Donzelli Editore, Roma, 2015. Personalmente ritengo che il concetto sia ancora attuale e provo a dimostrarlo in I. RUGGIU, *Patriarchy, patriarchies. A genealogy*, in corso di riferimento presso Routledge, London.

psicologiche, sociali, politiche che ancora oggi condizionano molti aspetti della vita dei consociati.

Per formante patriarcale intendo, dunque, una struttura di base e pervasiva della società italiana, di cui c'è scarsa consapevolezza tra gli attori e le istituzioni⁷⁶, che ha un duplice impatto sulla nostra forma di governo: nella accezione di patriarcato come "gerarchia", vengono in rilievo i processi di presidenzializzazione della leadership e di rafforzamento del principio monocratico⁷⁷. Nella accezione di patriarcato come "subordinazione sistemica delle donne" viene in rilievo una marginalità di queste nelle dinamiche politiche e una loro complessiva difficoltà quando vi partecipano.

In questo paragrafo mi concentrerò sugli impatti dell'integrazione europea sul formante patriarcale inteso come gerarchia.

Su questo profilo, l'integrazione europea ha avuto un'influenza ambivalente. Da un lato, la scomposizione dei processi politici europei tra organi e istituzioni collegiali che devono cooperare (Commissione, Parlamento e Consiglio, Consiglio europeo) sembra andare nella direzione della non gerarchia, anche se una valorizzazione del principio monocratico si è avuta con la revisione del procedimento di nomina e successiva approvazione parlamentare del Presidente della Commissione europea, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e con l'istituzione del Presidente del Consiglio europeo, sempre a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il disegno europeo non è, però, nel complesso un disegno "leaderistico", come non lo è, certamente, quello della Costituzione del 1947. Tuttavia, come visto in precedenza (par. 2) l'integrazione europea ha prodotto vari effetti indiretti sulla forma di governo italiana accentuandone gli aspetti verticistici. In particolare, la partecipazione del Presidente del consiglio a vari organi collegiali europei in una dimensione multilivello (Consiglio nella composizione dei capi di stato e di governo, Consiglio europeo), ne ha rafforzato la legittimazione nel Consiglio dei Ministri italiano e nella maggioranza parlamentare⁷⁸.

La Costituzione del 1947 ha respinto una visione gerarchica patriarcale della forma di governo. Allorché i costituenti disegnarono il governo come uno e trino all'art. 92, c. 1 Cost.⁷⁹, o quando all'art. 95 Cost. hanno previsto che il Presidente del consiglio dirige, ma non determina la politica generale del governo, e non propone la revoca dei ministri (il che tende ad accentuare il suo ruolo anti-verticistico di *primus inter pares*), o ancora che il Governo, e non il Capo del Governo, deve avere la fiducia di entrambe le Camere all'art. 94, c. 1 Cost., esprimevano non soltanto un rifiuto della forma di governo fascista di cui alla legge 2263 del 1925 e di una visione muscolare della politica, ma anche un *favor* per l'integrazione rispetto

⁷⁶ Questa inconsapevolezza deriva dal fatto che il diritto continua a trattare i soggetti e gli istituti giuridici in termini astratti e universali. Per rimediare a tale falsa neutralità, alcuni studi interdisciplinari hanno suggerito una sessualizzazione del soggetto del diritto ("sexing the subject of law"), N. NAFFINE, R.J. OWENS, *Sexing the Subject of Law*, LBC Information Services, Sweet and Maxwell, North Ryde NSW, 1997.

⁷⁷ Un altro esempio di tale gerarchia di matrice patriarcale è il fenomeno della gerontocrazia, S. CATANI, *Gerontocrazia. Il sistema economico che paralizza l'Italia*, Garzanti, Milano, 2014.

⁷⁸ *Ex plurimis*, v. L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 110-112; L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale*. Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, p. 58.

⁷⁹ G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 33 ss.; G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale*. Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, p. 259 ss., p. 266 e sul sito associazionedeicostituzionalisti.it che osserva: "la scelta dei Costituenti fu inesorabilmente segnata dalla diffidenza che, su queste premesse, destava in loro la supremazia del Presidente"; S. BONFIGLIO, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2023, p. XII, "dopo la caduta del regime fascista... il costituente italiano, a causa della 'paura del tiranno', ha preferito un Presidente del Consiglio più debole - ad esempio, rispetto al Primo ministro del Regno Unito o al Cancelliere tedesco".

alla decisione politica, un'esigenza di associazione di un articolato novero di attori politici ai processi di composizione dei conflitti.

Se ci spostiamo dalla Carta del 1947 alla cultura politica, però, si nota come questa risenta di una diffusa cultura del capo, del leader, che non è quella fatta propria dalla Costituzione. Tale cultura politica si è tradotta nel corso della storia repubblicana in diverse proposte di revisione costituzionali. Invero, il dibattito pubblico sull'esigenza di una revisione costituzionale a partire dalla fine degli anni Settanta ha sempre avuto come *leit motiv* il rafforzamento del Governo e del suo Presidente, talvolta edulcorato come progetto per un Governo forte e un Parlamento forte⁸⁰, e un innesto di plebiscitarismo si è avuto con la l. cost 1/1999 che ha introdotto l'elezione diretta del presidente della regione⁸¹, ma nel complesso il disegno attuale della Carta costituzionale resta anti-patriarcale. Così come non si può ignorare con una componente rilevante, se non maggioritaria, dell'Accademia (il formante dottorale o dottrinale), ha valutato le delibere legislative costituzionali del 2006 e del 2016, non confermate dal corpo elettorale, come foriere di un disegno istituzionale squilibrato.

Certo anche le costituzioni invecchiano e possono essere aggiornate, ma bisognerebbe ricordare che, così come sono perfettibili, sono anche peggiorabili⁸². Sotto questo profilo, un conto è perseguire un'attuazione dell'ordine del giorno Perassi alla luce delle migliori pratiche europee (Germania e Spagna), altra revisionare la costituzione assecondando le peggiori pulsioni plebiscitarie e leaderistiche⁸³, appunto patriarcali.

9. (segue...) Patriarcato come subordinazione sistemica delle donne.

Nella accezione di patriarcato come "subordinazione sistemica delle donne" viene in rilievo una marginalità di queste nelle dinamiche politiche e una loro complessiva difficoltà quando vi partecipano. Che il formante patriarcale condizioni la forma di governo italiana è provato, in primo luogo, dalla quasi totale assenza delle donne dalla politica anche nei nostri ultimi 75 anni di vita repubblicana. In virtù di questa assenza anche la nostra storia politica repubblicana appartiene a quella che è stata definita la "storia monosessuata maschile delle istituzioni politiche d'Occidente"⁸⁴.

L'integrazione europea ha influito sul formante patriarcale italiano in questa accezione per il fatto che l'Unione europea ha posto la parità tra uomo e donna tra i suoi valori fondanti⁸⁵ dichiarando che: "senza uguaglianza dei sessi non c'è democrazia"⁸⁶. Questi elementi hanno cambiato l'idea di come debba essere una forma di governo democratica. Com'è noto, le democrazie attuali, a partire dalla fine della II guerra mondiale, vanno oltre la concezione

⁸⁰ C. CHIMENTI, *Le ragioni del Parlamento (nella prospettiva di una rinnovazione della nostra forma di governo)*, in *Nomos*, 1993, p. 9.

⁸¹ A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2003.

⁸² R. BIN, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, a. XXIV, n. 1, 1993, p. 121 ss., p. 126.

⁸³ Sul punto si vedano le preoccupazioni espresse da L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2003.

⁸⁴ A. BUTTARELLI, *Sovrane, L'autorità femminile al governo*, Milano, Il Saggiatore, 2013, p. 27.

⁸⁵ Si veda l'art. 2 TUE "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini" (corsi aggiunti).

⁸⁶ R. INGLEHART, P. NORRIS, C. WELZEL, *Gender Equality and Democracy*, in wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/814_gender_equality_democracy.pdf, 2002, 2 ss. Sulle relazioni tra democrazia e femminismo T. E. HIGGINS, *Democracy and Feminism*, in *Harvard Law Review*, n. 8, 1997.

procedurale, minima di democrazia e sono, viceversa, intrise di componenti assiologiche⁸⁷ che influenzano l'interpretazione di tutte le norme dell'ordinamento. Tradizionalmente, la dottrina ha individuato tali contenuti della democrazia nella tutela dei diritti, nella tolleranza, nel pluralismo⁸⁸. In virtù dell'azione della UE, la presenza dell'eguaglianza tra uomo e donna è stata aggiunta tra gli elementi assiologici consustanziali alla democrazia stessa. Ciò è avvenuto dapprima da parte dell'Unione europea, a livello internazionale e poi degli Stati⁸⁹. Che senza eguaglianza dei sessi non esista democrazia sta diventando, oggi, un comune sentire costituzionale usato anche come cifra dell'identità costituzionale occidentale⁹⁰ rispetto ad altre identità costituzionali, ad esempio quelle del mondo islamico. Il *gender mainstream*, ossia l'idea che l'analisi di genere debba essere presente in tutte le politiche condotte dalla UE e dagli stati è stato un potente fattore per innervare l'indirizzo politico di una prima inesistente attenzione alle questioni dell'uguaglianza dei sessi⁹¹, ma anche per iniziare a sottoporre a critica alcune delle istituzioni della forma di governo. Il cosiddetto neo-istituzionalismo o istituzionalismo femminista⁹² ha acquisito nuova legittimazione dalle posizioni della UE. Si potrebbe obiettare che questi mutamenti non sono il frutto dell'integrazione europea, ma piuttosto del femminismo, che è un movimento che precede la UE, tuttavia, va rilevato che è stata proprio la UE a dare riconoscimento giuridico alle rivendicazioni femministe. Dando dignità giuridica alle ragioni del femminismo, l'integrazione europea ha acceso i riflettori sull'arretratezza della politica italiana e del funzionamento della nostra forma di governo.

Questa trasformazione dell'idea di democrazia di cui si è fatta capofila la UE ha già avuto alcuni impatti sulla forma di governo italiana.

⁸⁷ P. CIARLO, *Dinamiche della democrazia e logiche dei valori*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, n. 1, p. 123 ss.

⁸⁸ *Ex pluribus*, secondo P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, L'arca e l'arco edizioni, Nola, 2006, p. 23, "I valori di riferimento della democrazia dei contemporanei... paiono essere fondamentalmente tre: la tolleranza, la nonviolenza, la possibilità del rinnovamento graduale".

⁸⁹ La parità di genere è ritenuta uno straordinario motore di crescita e uno dei capisaldi più rilevanti e urgenti dell'agenda di sviluppo e progresso dei Paesi: le Nazioni Unite hanno indicato la Gender Equality come uno dei 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) per il 2030, l'Unione Europea ha promosso uno Strategic Engagement sulla Gender Equality per il triennio 2016-19 e una nuova Strategia per il quinquennio 2020-2025. Inoltre ha stabilito un proprio misuratore del gender gap: l'Indice EIGE (*European Institute for Gender Equality*) sull'uguaglianza di genere pubblicato nel 2013 dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, agenzia autonoma dell'Unione europea, che rappresenta un indicatore sintetico delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri, prende in considerazione sei diversi settori: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute. In Italia, il 5 agosto 2021 è stata presentata in Consiglio dei Ministri la prima Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, che traccia un sistema di azioni politiche integrate in cui troveranno vita iniziative concrete, definite e misurabili. Per una denuncia degli aspetti d'ombra della promozione della parità di genere in un contesto neo-liberista si veda, in chiave critica, S. NICCOLAI, *The Third Movement: Family Life for a Fee*, in E. OLIVITO (a cura di), *Gender and Migration in Italy*, Routledge, London 2016, p. 63 ss. che rileva come spesso il progetto emancipatorio femminile sia servente gli interessi del neo-capitalismo che ha avuto un bacino di lavoratori molto più ampio cui attingere e ha potuto ridurre i salari. Una prova di tale paradosso dell'emancipazione sarebbe che in passato il salario del solo uomo era sufficiente a mantenere una famiglia, ora ne servono due e che le donne italiane devono appaltare il lavoro di cura a donne immigrate comprando la propria realizzazione al prezzo di quella di un'altra donna.

⁹⁰ Richiamando quanto sostenuto da M. ROSENFELD, *The identity of the constitutional subject*, in *Cardozo Law Review*, 1995, vol. 16, p. 1049 ss. secondo cui l'identità costituzionale aspira a trascendere tutte le altre identità.

⁹¹ R. MINTO, L. MERGAERT, *Gender mainstreaming and evaluation in the EU: comparative perspectives from feminist institutionalism*, in *International Feminist Journal of Politics*, 2018, 20:2, p. 204 ss..

⁹² F. MACKAY, M. KENNY, L. CHAPPELL, *New Institutionalism through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?*, in *International Political Science Review*, 2010, 31, 5, 1-16; M.L. KROOK, F. MACKAY (eds), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, Palgrave, 2011; L. CHAPPELL, G. WAYLEN, *Gender and the hidden life of institutions*, in *Public Administration*, Vol. 91, No. 3, 2013, 599-615; A. DOBROWOLSKY, V. HART (eds), *Women Making Constitutions*, Palgrave, 2003; A.M. ZAJICEK, T.M. CALASANTI, *Patriarchal Struggles and State Practices: A Feminist, Political-Economic*, in *Gender and Society*, Oct., 1998, Vol. 12, No. 5 (Oct., 1998), p. 505 ss.

Un primo versante riguarda la rappresentanza politica. L'affermazione del nuovo paradigma democratico sostenuto dalla UE (non c'è democrazia senza parità dei sessi) ha determinato mutamenti nella normativa e nell'interpretazione costituzionale per garantire un eguale accesso alle cariche rappresentative sia nazionali che regionali⁹³.

Un secondo impatto si è avuto nell'ambito dei partiti politici⁹⁴ e a livello di cultura politica in quanto l'assenza di donne da liste elettorali, o dal dibattito pubblico (si pensi alla iniziativa nata in seno alla Commissione europea *No women, no panel*) comincia ad essere stigmatizzata, vista come imbarazzante, sinonimo di arretratezza e meno tollerata. Più complesso valutare altri effetti, indotti dal clima europeo di *favor* verso la partecipazione delle donne, ma che poi si scontrano con l'applicazione pratica: ad esempio, l'alternanza uomo/donna in lista, la norma secondo cui nessun genere può superare la soglia del 60 % nel complesso delle candidature tra collegi uninominali e del 60 % dei capolista⁹⁵, nel quadro di una cultura politica patriarcale, non ha avuto un effetto positivo nelle elezioni per la XIX legislatura, in cui le parlamentari donne sono in calo per la prima volta dalla XIII legislatura, per effetto della facoltà di proporre pluricandidature nei collegi uninominali, così come un'incidenza può essere dispietata dalla scelta di quale genere collocare come capolista a seconda delle maggiori o minori chance di successo elettorale.

Un terzo impatto si è avuto nella struttura del governo. È stata l'influenza europea a portare l'Italia alla creazione di un Ministero delle pari opportunità, istituito sin dal 1997. Nel governo della XIX legislatura il Ministero ha assunto un nuovo nome: per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, rivelando uno scostamento rispetto alla primazia del compito delle pari opportunità.

Si diceva che il formante patriarcale agisce sulla forma di governo soprattutto a livello di cultura politica, di prassi partitiche e istituzionali⁹⁶. Sul punto l'Italia risulta ancora piuttosto arretrata e numerose restano le prassi da modificare.

Esistono ancora una serie di regole non scritte che tendono ad escludere le donne da certe arene politiche. Le regolarità su come si diventa ministri, ad esempio, tendono ad attribuire ministeri chiave come la difesa, gli esteri, l'economia⁹⁷ a uomini mentre le donne sono ancora oggi collocate in ministeri *gender oriented*. Le nomine in Corte costituzionale (se la si considera parte della forma di governo), da questo profilo, hanno visto un mutamento nel senso che è ormai invalsa una prassi per cui almeno qualche donna deve essere nominata, ma anche in questo caso i numeri rivelano un persistente divario di genere (*gender gap*).

Vi sono poi alcune modalità del fare politica in Italia che riflettono modelli distanti dalle esigenze femminili. In totale spregio del dibattito sui tempi della vita e tempi del lavoro, si assiste sempre più spesso a riunioni notturne del Governo. Questo fenomeno evoca un modello maschile, di resistenza alla fatica, di forza virile capace di tirare avanti oltre i limiti. Oltre a non

⁹³ Si ricorda la legge elettorale della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4. Con la sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, la Corte Costituzionale ha ritenuto legittima la preferenza di genere prevista in tale legge.

⁹⁴ Sulla questione dei partiti come *gendered institutions* che contribuiscono a perpetuare il patriarcato si vedano L. YOUNG, *Feminists and party politics*, University of British Columbia press, 2020; E. BJARNEGARD, P. ZETTERBERG, *Political parties, formal selection criteria, and gendered parliamentary representation*, in *Party Politics*, vol. 25, 2019, p. 325 ss.

⁹⁵ Art. 18 bis del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati* e art. 9 d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, come modificati dalla legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165.

⁹⁶ A. BUTTARELLI, *Sovrane*, cit., 1° di copertina osserva: "il patriarcato sembra ormai tramontare come forma di dominio sulla mente e sul corpo delle donne... eppure le istituzioni politiche, culturali e religiose sono ancora largamente dominate da logiche monosessuate e da una misoginia spesso inconsapevole".

⁹⁷ V. LOWNDE, *How Are Political Institutions Gendered?*, in *Political Studies* 2020, Vol. 68(3) p. 543 ss., p. 545 denuncia il fenomeno del "ruling out' women from 'non-feminine' arenas of political leadership (like foreign affairs, defence or finance)". Ricordo che l'Italia ha avuto soltanto due ministri degli esteri donna (Emma Bonino e Susanna Agnelli), un solo ministro della difesa donna (Roberta Pinotti); nessun ministro dell'economia.

considerare gli errori che può produrre la stanchezza, certi tempi di lavoro dissuadono le donne dall'intraprendere la carriera politica o ad abbracciare un modello maschile di relazioni interpersonali.

Le ragioni per cui le donne non entrano in politica nonostante la possibilità formale garantita dalla legge sono in Italia ancora numerose. Alcune donne si trovano ad affrontare un'esclusione diretta dagli uomini, una sorta di *political glass ceiling* (soffitto di vetro politico), altre trovano difficoltà nell'entrare in un mondo completamente maschile in cui la politica è lontana dall'empatia, richiede molta perdita di tempo in strategie di potere, ha un programma che non è compatibile con la vita familiare, richiede una personalità a cui le donne italiane non sono state socializzate (es. assertività, aggressività). In questo contesto, la cittadinanza attiva delle donne è limitata da vincoli invisibili. L'importanza di creare una cultura, regole di comportamento, stili di organizzazione, contenuti della politica a misura di donna diventa fondamentale per rimuovere tali vincoli.

Vorrei concludere con una riflessione sull'importanza che il formante dottrinale o dottoressa⁹⁸ della forma di governo si apra ulteriormente ad un'analisi del formante patriarcale. Il formante dottoressa siamo noi (e i politologi) perché con le nostre teorie e interpretazioni contribuiamo a quella "produzione di conoscenza", per dirla *a là* Foucault, e alla formazione delle categorie con cui la forma di governo è non soltanto descritta, ma anche pensata. Il formante dottoressa esercita un importante condizionamento sulla forma di governo: quando si decide che forma di governo scegliere, si ragiona sulle costruzioni dottrinali; la modellistica che innerva il linguaggio politico (premierato, semipresidenzialismo etc.) è una elaborazione teorica; quando si propongono revisioni costituzionali della forma di governo è il formante dottoressa che spesso è in grado di influire sugli esiti del loro successo⁹⁹.

Il formante dottoressa della forma di governo ha registrato sin dal 1990 una intensificazione degli studi che denunciavano l'assenza di donne dai circuiti della rappresentanza politica¹⁰⁰ e, più di recente, ha visto sorgere movimenti interni al costituzionalismo italiano che si è mobilitato per protestare contro nomine alle alte cariche dello stato improntate al paradigma monosessuato maschile¹⁰¹. Sulla scia di queste esperienze

⁹⁸ Riprendo l'espressione di Rodolfo Sacco citata nella nota 2. Sulla necessità di innervare gli studi sulla forma di governo con la categoria del patriarcato: J.L. KINCHELOE, *Addressing Patriarchy in a Critical Democratic Social Studies: The Recovery of a Dominant Masculinity, Counterpoints*, 2001, Vol. 100, *Getting Beyond the Facts: Teaching Social Studies/Social Sciences in the Twenty-first Century*, II edition, 2001, p. 511 ss.. Su come gli studi femministi possano avere un impatto sulle categorie del pensiero politico N.J. HIRSCHMANN, C. DI STEFANO, *Revisioning the political feminist reconstructions of traditional concepts in Western Political Theory*, Routledge, 1996.

⁹⁹ Ad esempio, il formante dottoressa ha condizionato l'esito di tutte le macro revisioni costituzionali che sono state tentate in Italia, quella di cui alla legge costituzionale 3/2001, andata a buon fine, aveva visto il supporto dell'università, viceversa le delibere legislative costituzionali del 2006 e del 2016, osteggiate da una parte significativa dell'accademia, non erano state approvate in sede di referendum costituzionale.

¹⁰⁰ *Ex pluribus*, B. PEZZINI, *Genere e rappresentanza politica*, in B. PEZZINI, (a cura di) *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University press, Bergamo, 2012, p. 87 ss.; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2012; G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Dir. Soc.* 1994, p. 545 ss.; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011; AA.VV. *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.

¹⁰¹ Mi riferisco alla lettera del 23 luglio 2018 indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato sottoscritta da numerose socie dell'Associazione italiana dei costituzionalisti con cui si stigmatizzava l'attribuzione di 21 cariche (componenti laici del CSM, vari altri consigli delle magistrature speciali, un giudice costituzionale) a 21 uomini, in www.lecostituzionaliste.it. Il gruppo poi si è dato una organizzazione stabile *lecostituzionaliste*, (www.lecostituzionaliste.it) con attività di studio improntate ad immettere la questione del genere nello studio del diritto costituzionale ad ampio spettro. A me pare che la legittimazione che l'integrazione europea ha dato, abbia spinto anche i giuristi ad uscire dal ghetto degli studi di genere e da una serie di tabù, tra cui anche quello che ha reso così difficile verbalizzare nel dibattito il formante patriarcale.

già avviate, sarebbe utile innervare gli studi sulla forma di governo con una ulteriore attenzione al ruolo del patriarcato, inteso sia come gerarchia che come subordinazione sistemica delle donne¹⁰². Faccio di nuovo qualche esempio per capire gli effetti che l'introduzione del patriarcato come categoria di osservazione potrebbe avere.

Attualmente, a mio avviso, le definizioni che noi stessi utilizziamo nel dibattito sulla forma di governo sono, in qualche modo, intrise di una tradizione patriarcale¹⁰³. Ad esempio, la definizione di politica come "conflitto", del luogo della politica come "arena" (che, peraltro, ci collega all'antica Roma, ordinamento patriarcale per antonomasia), terreno di lotta tra parti della società è lontana da quella data dal femminismo come "cura" e relazione¹⁰⁴. Immaginando un cambio di paradigma categoriale, innervare gli studi sulla forma di governo con il pensiero femminista porterebbe a sostituire l'attuale definizione di politica con quella di cura del bene comune. Similmente, la definizione di partiti come organizzazioni che lottano per la propria sopravvivenza fornita da Duverger, potrebbe essere sostituita dalla definizione di partiti come parti della società che hanno una idea diversa del bene comune. La definizione di potere come forza, comando, autorità potrebbe essere sostituita da una definizione di potere come responsabilità (essere responsabili di altri esseri umani).

Un altro esempio: si guarda ancora ad Aristotele, alla Grecia e all'antichità come modelli fondanti, senza rilevarne gli aspetti patriarcali¹⁰⁵; negli studi storici sulla forma di governo manca una chiara denuncia del fatto che l'Italia è stata migliaia di anni sotto regimi politici e giuridici patriarcali, tra i quali quello dell'antica Roma che nelle sue tre forme di governo – monarchia, repubblica, impero – ha sempre marginalizzato le donne. Studiamo e facciamo studiare ai nostri studenti il contratto sociale di Rousseau, ma non menzioniamo il "contratto sessuale"¹⁰⁶ che ha guidato e ancora oggi sorregge il nostro patto di convivenza, la vita dei partiti, l'accesso alle cariche elettive, l'idea stessa di politica e di come fare politica in Italia.

Ancora, gli studi sul potere politico potrebbero far tesoro degli studi sul patriarcato considerato come una delle prime forme di organizzazione del potere che ha uniformato molte altre, compreso quello politico, nel passaggio identificazione tra potere del *pater familias*/marito/sovrano¹⁰⁷. Un'analisi di genere dell'indirizzo politico potrebbe ugualmente essere un precipitato di questa apertura¹⁰⁸.

¹⁰² Sugli impatti che la teoria femminista può avere nello studio del diritto si vedano L. RE, *Femminismi e diritto: un rapporto controverso*, in M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018, p. 179 ss., p. 200; S.M. OKIN, *Women in Western Political Thought*, Princeton University, Press Princeton, 1979; N.J. HIRSCHMANN, C. DI STEFANO, *Revisioning the political feminist reconstructions of traditional concepts in Western Political Theory*, Routledge, 1996; A.M. ZAJICEK, T.M. CALASANTI, *Patriarchal Struggles and State Practices: A Feminist, Political-Economic*, in *Gender and Society*, Oct., 1998, Vol. 12, No. 5 (Oct., 1998), p. 505 ss. M. L. KROOK, S. CHILDS, *Gender, Women and Representation in State Politics*, Oxford University Press, 2010.

¹⁰³ S. NICCOLAI, *Femminismo della differenza e diritto, Quale anti-positivismo?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XLIX, Fascicolo 2, dicembre 2019, 359 ss. nota come la filosofia occidentale ha dato per presupposto che il "pensiero maschile fosse pensiero universale, nonostante fosse invece espressione di un'esperienza parziale". Applicando questa osservazione generale alla forma di governo, emerge che il punto di vista femminile su che cosa sia politica, da Aristotele a Duverger, è sempre stato silenziato.

¹⁰⁴ A. BUTTARELLI, *Sovrane*, cit., pp. 45-50.

¹⁰⁵ Per fare qualche esempio concreto A. BUTTARELLI, *Sovrane*, cit., 26 propone di definire la democrazia come "una forma politico-istituzionale nata escludendo le donne dalle pratiche che l'hanno inserita nella storia".

¹⁰⁶ Con questa formula Carole Pateman evidenziava il fatto che il contratto sociale teorizzato nel costituzionalismo fosse un contratto tra soli uomini in quanto presupponeva un precedente contratto sessuale volto a relegare la donna nella sfera domestica, C. PATEMAN, *The sexual contract* (1974) Polity, Cambridge, 1988.

¹⁰⁷ R. BAHLIEDA, *The Legacy of patriarchy*, in *Counterpoints*, 2015, Vol. 488, *The democratic gulag: Patriarchy, leadership & education*, 2015, 15-67; M. KENNY, *Gender, Institutions and Power: A Critical Review*, in *Politics*, 2007, 27, p. 91 ss.

¹⁰⁸ M.A. ACKELSBURG, *Feminist Analyses of Public Policy*, in *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 4 (Jul., 1992), p. 477 ss.

L'integrazione europea non ha soltanto aperto gli occhi sulla arretratezza della forma di governo italiana; ha anche fornito una legittimazione ad operatori politici e studiosi per varcare nuove frontiere sia nelle prassi che negli studi della forma di governo.

Forse, anche noi come associazione di costituzionalisti e costituzionaliste potremmo già dare un invero a questo mutamento tenendo presente che, a volte o forse di regola, un mutamento delle categorie con cui guardiamo la realtà produce un mutamento nella realtà.

Che l'Associazione dei costituzionalisti (AIC) si interessi a certi temi e stigmatizzi certe azioni della politica, come già ha fatto, ha una risonanza politica. Pensiamo all'impatto che avrebbe inserire in un futuro convegno sulla forma di governo una relazione *ad hoc* sul formante patriarcale o sul ruolo delle donne nella forma di governo. Oltre a sdoganare nuovi filoni di ricerca tra i giovani, vedere la questione femminile nell'agenda dell'AIC avrebbe un indiretto impatto politico.

E con questo auspicio concludo e vi ringrazio molto per l'attenzione.