

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

SPUNTI PER UNA TEORIA DEMOCRATICAMENTE ORIENTATA DELLE FORME DI GOVERNO NELLO STATO COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Per una definizione della forma di governo nello Stato democratico costituzionale. – 2. Stati nazionali, organizzazioni sovranazionali e oligarchie finanziarie. L'attualità dello studio delle forme di governo in un sistema di sovranità condivisa. – 3. Le forme di governo nella ricostruzione dottrinale: dualismo funzionale e diversità strutturale nelle impostazioni classiche. – 4. Sulla natura conformativa e valutativa delle forme di governo. Note di metodo e di merito. – 5. Elementi strutturali e condizionanti della forma di governo nei sistemi democratici. Sceneggiature, attori, e comparse nel circuito della decisione politica tra legittimazione e responsabilità. – 6. Quali valori per una teoria democraticamente orientata delle forme di governo? La qualità dei sistemi democratici tra rappresentanza, efficienza, responsabilità.

1. Per una definizione della forma di governo nello Stato democratico costituzionale

Ogni riflessione intorno alla forma di governo deve, di necessità, muovere dalla risoluzione di un problema definitorio. L'attribuzione del giusto nome a ogni cosa¹ è un presupposto fondamentale per qualsiasi lavoro di ricerca: tale attività risponde non soltanto all'esigenza di circoscrivere il campo d'indagine dello studio scientifico, ma intercetta soprat-

¹ Se sia possibile individuare il giusto nome per ogni cosa, o se piuttosto il nome costituisca una pura e arbitraria convenzione, è un dilemma che interroga l'uomo sin dall'antichità, PLATONE, *Cratilo*, I 383a-III 385e, trad. it. a cura di L. MINIO PAULELLO, in *Id. Opere complete*, II, Bari, 1971, p. 15 ss.

tutto l'aspirazione del giurista a intervenire sulla realtà attraverso un utilizzo appropriato delle parole e di addivenire mediante le stesse, non soltanto a una puntuale descrizione dell'esistente, ma, altresì, al mutamento dello *status quo* e alla (ri)scrittura della storia. Ciò in quanto l'attività definitoria, al pari di quella classificatoria, non è mai solo un atto di conoscenza ma è sempre frutto di una scelta *lato sensu* politica, e conseguentemente una manifestazione di potere².

Lo studio della forma di governo, intesa quale risposta alla semplice domanda sulla titolarità del potere di comando, ha occupato il pensiero giuridico sin dall'antichità³. Una siffatta impostazione della riflessione sulle forme di governo, in uno con l'affermazione del principio di separazione dei poteri⁴ quale elemento fondante dello stato liberale, prima, e

² L'attribuzione del nome alle cose è, a partire dalla Sacra Scrittura, compartecipazione dell'uomo al processo di creazione del mondo. Il riferimento è a Genesi 2, 19. Secondo D. TETTAMANZI, *L'Alleanza tra scienza e sapienza. Discorsi all'Università*, Milano, 2007, p. 34 ss., tale attività si riferisce, ad un tempo, alla "capacità [dell'uomo] di conoscere la verità delle cose" e contemporaneamente "di esercitare dominio su di esse". Sul tema A. CARIOLA, *La «tradizione» costituzionale: contro l'original intent nell'interpretazione della Costituzione*, in ID., *Sull'interpretazione costituzionale e altri saggi*, Torino, 2015, p. 1 ss. e spec. p. 13. Più in generale, può osservarsi che nella riflessione giuridica, l'individuazione del nome è strumento di individuazione di principi e concetti generali attraverso cui descrivere e ricreare la realtà. Il riferimento è alla dogmatica come "strumento di comprensione attiva e qualificante che conosce il proprio oggetto solo facendolo, cioè ricreandolo e in parte creandolo", così M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 219, che si rifa agli insegnamenti sulla funzione attiva (e creativa) di V. GUELI, *Il diritto singolare e il sistema giuridico*, Milano, 1942, p. 17 ss.; G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Roma, 1937, e E. PARESCHE, *Dogmatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 678 ss.

³ Il riferimento è alle riflessioni elaborate dagli autori classici sulle forme di governo. Su tutti, tra i classici, si ricordano le opere di ERODOTO, *Le storie*, III, pp. 80-82, trad. it. a cura di A. COLONNA-F. BEVILACQUA, vol. II, Torino, 1996, p. 564 ss.; PLATONE, *La Repubblica*, VIII, trad. it. a cura di F. SARTORI, in ID. *Opere complete*, VI, Bari, 1971, p. 267 ss.; ARISTOTELE, *La politica*, III, 6, p. 1278b ss. trad. it. a cura di R. LAURENTI, Bari, 1966, p. 125 ss. e POLIBIO, *Storie*, VI, trad. it. a cura di A. VIMERCATI, Roma, 1987, p. 525 ss. Per una ricostruzione del pensiero classico sul tema cfr. N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976, e, più sinteticamente, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, 2010, p. 538, e G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989.

⁴ L'affermazione del principio di separazione dei poteri – prima grazie al pensiero di J. LOCKE, *Trattati sul governo* (1690), poi, più incisivamente, con il contributo di C.

democratico-costituzionale, poi, ha portato all'affermazione, nelle ricostruzioni contemporanee più diffuse, di una nozione di forma di governo incentrata sul tema dell'allocazione del potere a livello statale e, più in generale, a ogni livello di governo della collettività⁵.

Sulla scorta di tale impostazione si è affermata una definizione di forma di governo intesa come «modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate fra i diversi organi costituzionali»⁶. Ancora, seguendo un'impostazione differente ma contigua, altra dottrina ha inteso definire la forma di governo secondo l'ottica della relazione tra poteri, e ha individuato come elementi costitutivi della stessa «l'insieme delle regole, scritte consuetudinarie o convenzionali che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali (...) titolari di poteri di natura politica o comunque incidenti sull'attuazione dell'indirizzo politico»⁷. Sempre nell'ottica della relazione, e secondo una visione dinamica della

MONTESQUIEU, *L'esprit de lois* (1750) – ha segnato una cesura nella teoria delle forme di stato e di governo. Così G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 4, che rileva come, a seguito dell'affermazione delle tesi montesqueviane, “teoria delle forme di governo e teoria della divisione dei poteri sono strettamente intrecciate, giacché sono proprio i diversi modi attraverso cui i poteri dello Stato sono distinti ed ad un tempo collegati che costituiscono il criterio principale e spesso esclusivo per distinguere forme di governo (e di Stato) da altre forme di governo (e di Stato)”. Nello stesso senso, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 545, secondo cui “non può darsi una teoria delle forme di governo se non si dà una teoria – ovvero un'ideologia – della separazione dei poteri”.

⁵ Sul punto E. CASTORINA, *Forma di stato, tipi di stato e forme di governo*, in L. ARCIDIACONO-A. CARULLO-E. CASTORINA (a cura di), *Diritto Costituzionale*, Padova, 2013, p. 67, ha evidenziato che con la nozione di forma di governo “si intende ‘insieme delle regole giuridiche che attengono alla distribuzione della funzione di indirizzo tra gli organi di vertice di un qualsiasi ente politico-amministrativo’ ed ha affermato che “anche per le regioni e per gli altri enti autonomi è possibile parlare di forma di governo”, così come dimostra l'art. 123, co. 1, Cost. In senso contrario cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 540, nota 15, secondo cui si può parlare propriamente di “forma di governo” solo a proposito di ordinamenti statuali.

⁶ Così C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 3. Similmente M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., p. 216, che definisce le forme di governo come “i diversi modi in cui si struttura e si esprime l'insieme degli organi di suprema direzione politica dello Stato”.

⁷ M. VOLPI, *Forme di Governo*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Roma, 2009, p. 142. Così pure M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 540, secondo cui la forma di governo deve essere intesa come “l'insieme di regole giuridiche dei rapporti tra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica”.

forma di governo, questa è stata definita con riferimento ai soggetti e alle regole che compongono «il processo di mediazione degli interessi»⁸. Altri ancora hanno inteso ricondurre la forma di governo «al complesso delle procedure giuridiche che disciplinano i meccanismi di assunzione delle decisioni pubbliche (...) di rilevanza politica generale»⁹.

Ora, non v'è dubbio che la riflessione intorno alla forma del governo intercetti sia il tema dell'allocazione dei poteri tra i vari organi di indirizzo politico dello Stato, sia il tema delle relazioni che intercorrono tra gli stessi. D'altro canto, entrambi gli approcci sono validi nella ricostruzione di una nozione generalissima di forma di governo, che guarda allo Stato come corpo politico che si manifesta sotto molteplici forme, classificate dalla scienza giuridica e politica sulla scorta delle interazioni che in ciascuna di esse avvengono tra l'autorità e la comunità o, secondo un'espressione più diffusa, tra governanti e governati¹⁰.

Epperò, forma di Stato e forma di governo non sono realtà separate ma, al contrario, risultano intimamente connesse e si influenzano e definiscono reciprocamente¹¹. Ciò induce a mettere in discussione le defi-

⁸ In tal senso l'impostazione di A. BENTLEY, *The process of Government: a Study of Social Pressures*, 1908, trad. it. *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, a cura di G. BUTTÀ, Milano, 1983.

⁹ A. BARBERA-C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, 1997, p. 53. Nello stesso senso L. PEGORARO-A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, p. 337 definisce la forma di governo come «*quel complesso di strumenti e meccanismi che vengono predisposti dall'ordinamento costituzionale affinché lo Stato persegua le finalità che si è dato attraverso i suoi organi*».

¹⁰ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 82, secondo cui la distinzione tra i poteri dello stato «*non è nuova nella storia degli ordinamenti giuridici, né è esclusivamente tipica dello Stato moderno*» ed «*in ogni epoca storica è sempre esistita una certa qual forma di distinzione fra le funzioni e una correlativa distinzione di competenze*».

¹¹ Sul rapporto di stretta connessione, quasi dipendenza, tra forme di Stato e forme di governo si registra il consenso unanime della dottrina. In tal senso cfr. M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., p. 226, secondo cui sussiste un nesso di condizionamento reciproco tra la struttura concreta della società politicamente ordinata e il sistema giuridico costituzionale che impone di restringere l'indagine sulle forme di governo solo all'interno di una stessa forma di Stato. Secondo C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 3, «*il problema della forma di governo e quello della forma di stato rappresentano i due aspetti di un unico fondamentale problema che attiene al modo di essere tra Stato-autorità e Stato società*». Nello stesso senso, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 635, e G.U. RESCIGNO, *Forme di*

nizioni di forma di governo che si fondano solamente sull’allocazione orizzontale dei poteri tra gli organi dello Stato e sulle relazioni che intercorrono tra gli stessi. Sullo sfondo, si staglia la considerazione che la teoria contemporanea delle forme di governo, per lo meno con riferimento alla società occidentale, e in particolar modo all’esperienza europea, non può non essere teoria dei regimi democratici costituzionali. Siffatta circostanza impone, allora, di mutare prospettiva anche sotto il profilo definitorio e di dare adeguato rilievo ai nessi che legano i titolari dei pubblici poteri alla comunità, e alla conseguente responsabilità dei primi nei confronti di quest’ultima¹².

La necessità di operare per una riformulazione della definizione di forma di governo – lungi dall’essere alimentata dal vano compiacimento di inutili novità¹³ – è frutto della necessità di svolgere un’indagine sull’esercizio delle funzioni di governo e di indirizzo politico¹⁴ nello Stato costituzionale, che sia saldamente ancorata ai principi di sovranità popolare, rappresentanza e responsabilità politica. Se si muove dalla prospettiva del costituzionalismo democratico, infatti, le regole relative alla distribuzione del potere pubblico tra i vari organi, nonché quelle disciplinanti le relazioni che intercorrono tra gli stessi, sono strettamente connesse, se non addirittura consequenziali, alla loro legittimazione democratica fondata sulla sovranità popolare¹⁵.

La definizione di forma di governo deve, quindi, innanzitutto prendere le mosse dal riferimento alla sovranità popolare intesa, non solo in

stato e forme di governo (diritto costituzionale), cit., p. 5; G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, 2006, p. 25.

¹² Sulla necessità di tener conto del principio rappresentativo nella definizione della forma di governo nella forma di Stato liberal-democratica, cfr. A. CARIOLA, *Il presidente della repubblica*, in L. ARCIDIACONO-A. CARULLO-E. CASTORINA (a cura di), *Diritto Costituzionale*, Padova, 2013, p. 413.

¹³ U. SCARPELLI, *La definizione nel diritto*, in *Jus*, 1959, p. 219.

¹⁴ Sulla necessità di attribuire alla funzione di indirizzo politico “*il ruolo di punto focale nella definizione delle forme di governo*”, cfr. M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, cit., p. 232. Sulla definizione del concetto di indirizzo politico cfr. *infra*, par. 4.

¹⁵ Cfr. T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, p. 230 secondo cui “*il principio [di sovranità popolare], da un lato, concorre a qualificare lo stato come democratico-liberale e, dall’altro, diventa il criterio per regolare le modalità in base alle quali il potere viene distribuito tra gli organi di indirizzo politico*”.

termini di scelta democratica dei decisori politici ma anche, come relazione di continuità tra cittadini-elettori e titolari del potere nell'elaborazione degli indirizzi, nell'assunzione delle scelte e nell'apprezzamento dei risultati dell'azione politica¹⁶. Ineriscono alla forma di governo, allora, le regole relative all'elezione – o comunque alla scelta – dei soggetti titolari del potere di indirizzo politico; riguardano la forma di governo le modalità attraverso cui le scelte riconducibili a tale potere vengono condivise ed elaborate da tali soggetti; afferiscono alla forma di governo i meccanismi attraverso cui i titolari del potere rispondono del loro operato di fronte alla collettività, sia in via diretta che in via mediata.

In altri termini, la forma di governo deve essere necessariamente considerata come fenomeno normativo complesso, ovvero come insieme di regole e fatti giuridicamente rilevanti che definiscono la legittimazione democratica degli organi di vertice dello Stato, regolano il processo di determinazione dell'indirizzo politico, e individuano la collocazione dei vari soggetti all'interno del circuito della responsabilità politica. Si tratta, cioè, di rovesciare la prospettiva secondo cui il tema della legittimazione e quello della responsabilità politica costituiscono un argomento di confine della riflessione giuridica intorno alla forma di governo¹⁷ e di affermare la centralità del trinomio legittimazione-potere-responsabilità sia nello studio delle forme di governo degli Stati nazionali, sia nell'analisi delle interazioni che intercorrono tra questi ultimi e le istituzioni sovranazionali con cui condividono la sovranità¹⁸.

¹⁶Sul punto si rimanda alle considerazioni di C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali. Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 42. Sul concetto di sovranità popolare, in una vastissima letteratura, cfr. almeno V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, 1954, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova, 1957, quindi in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 89 ss.; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, I.I. Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, p. 251 ss. Di recente, sul tema, cfr. A. MORRONE, *Sovranità* e F. BILANCIA, *Sovranità*, Relazioni svolte in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016 e pubblicate in *Rivista Aic*, n. 3/2017.

¹⁷Così G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo*, cit., p. 23.

¹⁸L'espressione sovranità condivisa, di cui non sfuggono i tratti ricercatamente os-

2. Stati nazionali, organizzazioni sovranazionali e oligarchie finanziarie. L'attualità dello studio delle forme di governo in un sistema di sovranità condivisa

Una teoria delle forme di governo delle democrazie occidentali, incentrata sulla titolarità della funzione di indirizzo politico, sulla legittimazione dei soggetti che partecipano alla determinazione dello stesso e sui meccanismi attraverso cui è sanzionata la responsabilità politica dei decisori pubblici, non può prescindere da alcune considerazioni circa la capacità delle istituzioni sovranazionali di limitare l'esercizio della sovranità a livello statale. In altri termini, prima di proseguire nella ricostruzione degli elementi essenziali per una teoria delle forme di governo vale la pena interrogarsi brevemente sull'attualità di una siffatta riflessione all'interno di un contesto in cui la sovranità statale appare sempre più soggetta a pressioni, flessioni e condizionamenti¹⁹.

Il riferimento è, innanzitutto, al processo di integrazione europea e alle limitazioni che, specie in materia di politica economica, ne sono derivate in capo agli Stati dell'Unione²⁰. Ancora, sempre nell'ambito del conte-

simorici, è da ricondursi ad alcuni dei numerosi studi sull'ordinamento eurounitario condotti da A. RUGGERI. Su tutti, a A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista Aic*, n. 2/2011, p. 18, e ID, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione Europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, n. 11/2016, p. 7 ss. Parla di sovranità condivisa anche A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. eur. – Rass. online*, gennaio 2015. In senso critico rispetto alla tesi della sovranità condivisa si rimanda alle considerazioni di M. LUCIANI, *Il Brusco risveglio, i controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016. Le ragioni della sovranità statale sono sostenute altresì da G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *ConsultaOnline*, 3 marzo 2014 e da C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, 2019.

¹⁹ Sul tema, da ultimo, cfr. M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino, 2018.

²⁰ Sulla progressiva erosione della sovranità statale nell'ambito del processo di integrazione europea cfr. in particolar modo, tra i tanti contributi diffusamente citati nelle pagine seguenti, R. BARATTA, *Logoramento e frammentazione della sovranità nazionale nel processo di integrazione europea*, in *Arch. giur.*, 4/2012, p. 489; G. CHIARA, *Governo multilivello dei conti pubblici ed evoluzione della manovra di bilancio. Verso un paradigma esclusivamente tecnico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 marzo 2017; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017.

sto europeo, può considerarsi l'affermazione della BCE quale soggetto capace di determinare in maniera autonoma e incondizionata l'indirizzo economico europeo e quindi di adottare decisioni politiche a tutto tondo²¹.

In ambito internazionale, poi, non possono ignorarsi le condizionalità imposte dal Fondo Monetario Internazionale per l'accesso alle risorse da esso gestite²², così come le influenze delle agenzie di *rating*²³ e delle imprese giganti²⁴ nella determinazione delle politiche pubbliche degli Stati nazionali.

Con riferimento all'ordinamento europeo, in particolar modo, è stata da tempo osservata una progressiva perdita della titolarità esclusiva della funzione di governo della società – e in particolar modo dell'economia – da parte dello Stato nazionale, a cui è corrisposta di converso una tendenza alla trasformazione degli Stati nazionali e dei loro governi in uno strumento della *governance* europea²⁵.

La posizione di (inter)dipendenza degli Stati nazionali dagli indirizzi provenienti da istituzioni sovranazionali è apparsa in tutta evidenza nel-

²¹ Cfr. A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi.it*, 17 settembre 2014, p. 6.

²² Con tale termine ci si riferisce alle “politiche economiche e monetarie che gli Stati membri [del FMI] devono impegnarsi a mettere in pratica se vogliono accedere alle risorse del Fondo”, così C. DORDI, *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo Monetario Internazionale: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in *Dir. comm. internaz.*, 2002, p. 878.

²³ Cfr. C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, e A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei processi di regolazione*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012.

²⁴ Il riferimento è a C. CROUCH, *The strange non-death of neoliberalism*, 2011, trad. it. *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neo-liberismo*, a cura di M. CUPPELLARO, Roma-Bari, 2012.

²⁵ Così A. CANTARO, *Lo Stato europeo. La governance dell'Unione come potere economico-governamentale*, in *Osservatorio Aic*, n. 2/2016, p. 7 che sottolinea come il progressivo fenomeno di trasformazione dello Stato e del potere pubblico europeo non importi, tuttavia, la scomparsa dello Stato nazionale e la conseguente elevazione della *governance* a “*nec plus ultra*” della politica e del diritto. Nello stesso senso G.U. RESCIGNO, *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 3. *Legalità e garanzie*, cit., p. 80, secondo cui lo Stato nazione, rispetto alle decisioni fondamentali assunte a livello di unione europea, “*si trova nella condizione di un meccanismo incaricato della [mera] esecuzione*”. Sul tema v. anche S. CASSESE, *Territori e potere: un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016.

l'ambito della cosiddetta crisi dei debiti sovrani: a fronte della notevole esposizione debitoria di alcuni Stati, le istituzioni internazionali che sovrintendono ai meccanismi di accesso ai finanziamenti hanno avanzato richieste di interventi strutturali in campo economico ed istituzionale particolarmente invasive²⁶, quasi a compromettere la loro effettiva autonomia di indirizzo politico²⁷.

Proprio nell'ambito di tale situazione di crisi si è consolidato il potere della BCE di adottare decisioni incondizionate, espressione di vera e propria sovranità in ambito monetario²⁸, e di consigliare e persuadere gli Stati nazionali all'adozione di interventi strutturali nei più vari settori dell'economia e delle istituzioni²⁹. Prerogativa, quest'ultima, che si sono auto-attribuite, a diverso titolo, anche altre istituzioni finanziarie internazionali, non solo di carattere pubblico, ma anche privato³⁰ senza che ta-

²⁶ A tal riguardo, particolarmente significative sono state le indicazioni contenute nei *memorandum* d'intesa firmati da Irlanda, Portogallo e Spagna con la *Troika* europea e le condizioni imposte dal Fondo Monetario Internazionale alla Grecia.

²⁷ Sul punto cfr. E. PAPARELLA, *La stretta condizionalità del Fondo Monetario Internazionale all'Eurozona: ancor la sovranità in discussione?*, in *EticaEconomia.it*, 16 luglio 2014.

²⁸ In tal senso, oltre alle già citate riflessioni di A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, cit., p. 6, possono ricordarsi le osservazioni di G. MAGRÌ, "Vietato dalle leggi" o "imposto dal pericolo"? *Le OMT, la normatività della democrazia e la direttività del mercato*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, p. 569 ss.

²⁹ Emblematica, in tal senso la lettera del 5 agosto 2011, scritta a quattro mani dal presidente Jean Claude Trichet e dal suo successore designato Mario Draghi, con cui la BCE ha indicato al governo italiano le decisioni da prendere immediatamente per migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica suggerendo, tra l'altro, "azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali" e "un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province)". La lettera è rimasta segreta sino alla sua pubblicazione il 29 settembre 2011, da parte del *Corriere della Sera*, cfr. M. SENSINI, *Il documento segreto della Bce: ridurre gli stipendi pubblici*, in *Corriere della Sera*, 29 settembre 2011, ed il testo della stessa è consultabile online su www.ilsole24ore.com. Sul tema, cfr. E. TALARICO, *Vincoli europei e cessione di sovranità*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016.

³⁰ Il riferimento è al report formulato dagli analisti della società finanziaria statunitense J.P. Morgan il 28 maggio 2013, con il quale è stata rivolta una dura critica ai sistemi politici e costituzionali della periferia meridionale dell'Europa in cui "è concessa licenza di protestare se vengono proposte sgradite modifiche dello status quo".

le invasioni nel *domain reserveé* della sovranità statale abbia suscitato adeguate reazioni nei vertici degli Stati nazionali.

Infine, sono noti i condizionamenti che la comunità internazionale, nella sua dimensione pubblicistica e privatistica, è riuscita a mettere in atto nelle vicende che hanno riguardato (la formazione e) la vita di numerosi esecutivi nazionali, specie nell'ambito europeo³¹. Come a dire che «la sovranità termina quando cessa la solvibilità»³² e che nell'epoca dello Stato debitore, gli Stati hanno il dovere di dotarsi di governi che godono della fiducia dei mercati, i soli a essere massimamente razionali ed efficienti³³.

Tali circostanze hanno spinto parte della dottrina a sottolineare che gli Stati nazionali, specie quelli interessati dai fenomeni di integrazione sovranazionale, non possano più considerarsi *pleno iure* sovrani; e sia possibile postulare, specie in ambito eurounitario³⁴, una condizione di sovranità condivisa, in cui gli Stati, non più esclusivamente sovrani, condividono lo scettro del comando con l'Unione Europea, che però non è (ancora) sovrana, sotto la tutela (e l'influenza) di soggetti estranei al cir-

³¹Cfr. A. RUGGERI, *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 novembre 2011; G. GRASSO, *Le parole della costituzione e la crisi economico finanziaria*, in *Osservatorio Aic*, febbraio 2016.

³²La citazione è tratta da A. GIOVANNELLI, *La governance economica europea. Un cantiere aperto*, in A. CANEPA-A. GIOVANNELLI-P. MAGARÒ (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2014, p. 11 ss., che a sua volta riprende l'espressione dal Report del "Tommaso Padoa-Schioppa Group": *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*, 2012, p. 7.

³³Alcuni autori fanno riferimento alla sussistenza di una sorta di "pastorato economico" delle istituzioni sovranazionali nei confronti degli Stati nazionali evidenziando che, in tale prospettiva, la sottomissione dello Stato nazionale agli indirizzi della governance europea – e dei mercati – è presentato come "atto di liberazione ed emancipazione" necessario per il raggiungimento della promessa di salvezza rivolta dall'Unione. In tal senso cfr. A. CANTARO, *Lo Stato europeo. La governance dell'Unione come potere economico-governamentale*, cit., p. 11-12. L. DE LUCIA, *Pastorato e disciplinamento nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2015, p. 868 ss. Un'espressione di tale impostazione sono le riflessioni espresse da M. MONTI, *Il podestà forestiero*, pubblicate sul *Corriere della Sera*, il 7 agosto 2011.

³⁴L'espressione è di A. RUGGERI, *Cedu, diritto "euro-unitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, in *Dir. comp.*, 19 aprile 2013, p. 1.

cuito della rappresentanza. Immediato è il riferimento all'Unione monetaria in cui si registra il paradosso dei paradossi: la sussistenza di una moneta senza Stato sovrano e, di converso, di Stati sovrani senza moneta, con la conseguente assunzione di decisioni politiche, seppur ammantate di tecnicità (e quindi di insindacabilità), da parte di un organo sprovvisto di adeguata legittimazione democratica³⁵.

Il tema è, allora, non tanto il superamento dello Stato nazionale quanto un suo svuotamento a opera di una serie di istituzioni – non tutte di matrice giuspubblicistica, e non tutte democraticamente legittimate – che determinano gli indirizzi, fissano le regole, prendono le decisioni, anche all'interno del territorio statale.

Da ciò la necessità di verificare se, alla luce del progressivo spostamento di porzioni di sovranità verso soggetti terzi, sia ancora attuale una riflessione sulla forma di governo dello Stato nazionale. In altri termini, è necessario appurare quali spazi di protagonismo siano rimasti oggi in capo agli Stati nazionali, a seguito della progressiva erosione della loro sovranità, e quanto siano percorribili impostazioni che postulano un costituzionalismo (oltre e) senza lo Stato.

In ordine alla prima questione, deve rilevarsi come gli Stati occupino ancora una posizione di assoluto rilievo nelle dinamiche sovranazionali, specie con riferimento al processo di integrazione europea. Un contesto, quest'ultimo, in relazione al quale gli Stati nazionali sono ancora i signori dei Trattati, definiscono in notevole misura tempi e ruoli della normazione sovranazionale e transnazionale, gettano i loro interessi sul campo delle relazioni interne all'Unione orientandole proprio in ragione del peso economico-politico di quegli interessi³⁶.

³⁵Cfr. ancora una volta A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, cit. Sul tema, cfr. anche E.C. RAFFIOTTA, *La banca centrale europea tra regole tecniche e vocazione politica: verso una tecnocrazia europea*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, cit., p. 613 ss.

³⁶Così M. LUCIANI, *Il Brusco risveglio, i controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., p. 5, il quale evidenzia come la perdita di sovranità sia stata utilizzata dagli Stati piuttosto come un alibi "per scaricare altrove la responsabilità politica delle scelte che compiono". Considerazioni simili sono svolte da S. SASSI, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Milano, 2018, p. 13, che evidenzia come "non si può affermare che esiste, attualmente, un'autorità politica globale legittima ed efficace che sia in

In ordine al secondo interrogativo, ovvero alla possibilità di teorizzare un costituzionalismo senza lo Stato, la risposta non può che essere (quantomeno per il momento) negativa. Lo Stato, infatti, è destinato a rimanere l'unico imprescindibile riferimento per il costituzionalismo (e per il costituzionalista) fino a quando al di fuori di esso non ci sarà la garanzia effettiva della sovranità popolare, ad iniziare dalla responsabilità politica. Circostanza che, ad oggi, è ben lungi dall'avverarsi: lo spazio giuridico-economico sovranazionale, infatti, è abitato da logiche e poteri che estranei ai principi della democrazia e del costituzionalismo inteso come «limite all'esercizio del potere e come strumento di giustificazione e legittimazione del medesimo potere»³⁷, nonché come punto di resistenza nei confronti di ogni ideologia totalizzante. La stessa Unione Europea, anche se fonda il proprio funzionamento sui principi della democrazia rappresentativa (art. 10, co. 1, TUE) e afferma il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo³⁸, ha finito per stravolgere i propri stessi principi genetici³⁹. Il persistere del metodo intergovernativo, l'assenza di veri e propri partiti europei (che non siano la mera sommato-

grado di gestire il fenomeno globale», ed osserva che «*l'autorità politica resta ancora incardinata negli Stati*».

³⁷ Così G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a "La separazione dei poteri" di Gaetano Silvestri)*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, p.1132; ID., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012. Sul tema, cfr. anche, P. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa, Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, n. 1/2012, p. 83 ss.

³⁸ Il riferimento è al «*Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*», Commissione europea, COM(2014)158, che – nel proprio preambolo – riassume gli elementi che costituiscono il nucleo sostanziale dello Stato di Diritto nel rispetto dei principi: «*a) di legalità; b) della certezza del diritto; c) del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, d) di indipendenza e di imparzialità della magistratura; e) del controllo giurisdizionale effettivo, f) dell'uguaglianza davanti alla legge*». Il divieto di arbitrarietà così richiamato deve essere considerato come ricognitivo del nesso strutturale tra legittimazione/potere/responsabilità al fine di conquistarsi la dignità di autonoma categoria dogmatica; diversamente ad intenderlo come un mero richiamo al rispetto delle prescrizioni di legge questo costituirebbe una mera duplicazione del principio di legalità, pur esplicitamente richiamato nell'ambito del predetto atto di indirizzo.

³⁹ S. GOULARD-M. MONTI, *La democrazia in Europa. Guardare lontano*, Milano, 2012, p. 55.

ria di partiti nazionali) e la carenza di legittimazione degli organi che più incidono nella determinazione dell'indirizzo politico europeo, hanno contribuito a consolidare un quadro istituzionale affetto da un noto *deficit* democratico, in cui le scelte sono spesso adottate da decisori estranei al circuito della rappresentanza e irresponsabili, o determinate da soggetti privati, la cui interferenza nei processi decisionali pubblici ha assunto le dimensioni di una questione capace di «investire il volto democratico del costituzionalismo»⁴⁰.

Se la progressiva integrazione dei livelli di tutela dei diritti individuali – la cui protezione ha ormai i caratteri di prerogativa intercostituzionale⁴¹ – può sembrare idonea a condurre verso un costituzionalismo oltre lo Stato, le tensioni antidemocratiche che ancora abitano l'ordinamento sovranazionale (riparandosi abilmente nei paradigmi della tecnica e della necessità) impongono allo studioso maggiore prudenza nell'abbandonare la cittadella statale che, in alcuni casi, è stata fondamentale per proteggere diritti ed interessi collettivi avverso decisioni adottate da una congerie di soggetti pubblici (e privati) sforniti di adeguata legittimazione democratica⁴².

Quasi a dire che la sovranità statale costituisce il luogo dove è ancora possibile affermare il primato della politica (e, conseguentemente, del diritto) sull'economia e sui mercati, e che solo i *checks and balances* delle forme di governo nazionali costituiscono l'antidoto alla carenza di legittimazione e controllo dei circuiti di regolazione europei⁴³.

⁴⁰ C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, p. 187.

⁴¹ Così A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla costituzione come "sistema"*. *Notazioni di metodo*, in *ConsultaOnline*, 2015, p. 538. Sul tema, se si vuole, cfr. anche A. LANZAFAME, *"Ci sarà un giudice comune a Berlino?" – Le vicende del d.lgs. Severino come occasione per ripensare il sistema di protezione dei diritti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 marzo 2016.

⁴² Il riferimento è, in particolar modo, al ruolo svolto dalle Corti costituzionali nazionali a tutela dei c.d. diritti sociali. Sul tema cfr., per tutti, F. SAITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2016, p. 421 ss.

⁴³ D.A. CAPUANO-E. GRIGLIO, *La nuova governance europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA-N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, p. 230.

In quest'ottica, il concetto di sovranità (statale, e quindi) popolare – intesa anche come capacità di negare il consenso⁴⁴ a soluzioni (e ideologie) che tendono a imporsi come insindacabili – non è inutile⁴⁵, ma piuttosto, è fondamentale per la tenuta del nucleo duro universale di valori del costituzionalismo⁴⁶. Al di fuori dello Stato nazionale, è ancora troppo forte il rischio di una divaricazione delle distanze che separano i cittadini dalle sedi dove si svolgono le attività di governo della società. In altre parole, fino a che la transizione democratica a livello sovranazionale non sarà completata, non potrà prescindere dal riferimento allo Stato e alla sua sovranità, nonostante quest'ultima appaia in declino⁴⁷.

Nell'ottica europea ciò non significa abbandonare la prospettiva dell'integrazione sovranazionale ma piuttosto ricondurla entro i parametri del costituzionalismo: un compito, quest'ultimo, che non può essere condotto isolatamente né dalla scienza giuridica né dalla giurisprudenza

⁴⁴ Sia concesso il riferimento al pensiero A. CAMUS, *L'homme revolté*, Parigi, 1951 ed alla figura immaginaria di Bartleby lo scrivano, nell'omonimo racconto pubblicato nel 1853 da H. MELVILLE, alla cui traduzione italiana, *Bartleby lo scrivano e altri racconti americani*, a cura di M. BACIGALUPO, Milano, 1992, si rimanda.

⁴⁵ A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione, I, Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994, p. 85 ss. e G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005.

⁴⁶ In tal senso, cfr. A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, V, p. 2007 ss. L'esistenza di un nucleo duro universale del costituzionalismo è sostenuta dallo stesso Autore in ID., *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit.; ID., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA-F. TERESI-G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel sindacato di costituzionalità delle leggi*, Torino, 2000, spec. p. 26 ss.; ID., "Nucleo duro" costituzionale e "teoria dei doveri": prime considerazioni, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, p. 779 ss.; ID., *Costituzione (Dottrine generali)*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 2006, p. 1630 ss.

⁴⁷ Sul declino della sovranità nazionale, cfr. G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato, Relazione conclusiva al XXVII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Salerno 22-24 novembre 2012, Napoli, 2014, p. 143 ss.; ID., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, Torino, 1996, ora anche in *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005.

(inter)costituzionale, ma richiede piuttosto la circolazione di una cultura costituzionale europea diffusa, tale da spingere gli Stati nazionali ad implementare il processo di progressiva democratizzazione delle strutture sovranazionali.

Sulla scorta di tali premesse, deve concludersi che la teoria della democrazia costituzionale è innanzitutto (o quantomeno è ancora) teoria dello Stato: ciò in quanto, in quest'ultimo, la sovranità è sempre proiezione della libertà degli individui e si svolge attraverso istituzioni accessibili, rappresentative e responsabili. In una parola, democratiche.

Uno studio *democracy oriented* delle forme di governo degli stati nazionali, allora, appare ancora di stringente attualità nella misura in cui consente di verificare la qualità della democrazia in ogni sistema politico; permette la circolazione dei modelli e, contemporaneamente, conduce alla riaffermazione della legittimazione democratica della decisione politica come presupposto ineludibile della sovranità.

Postulare l'attualità dello studio della forma di governo degli Stati nazionali e, di conseguenza, il permanere della titolarità dell'attività di indirizzo politico in capo a quest'ultimi, non significa affermare l'indifferenza della forma di governo dei regimi occidentali rispetto alle dinamiche che si svolgono a livello sovranazionale. Al contrario, è possibile apprezzare una duplice rilevanza dell'interazione tra i diversi livelli di governo.

Per un verso, infatti, la questione della distribuzione dei poteri di interlocuzione europea, al pari di quelli in materia di politica estera⁴⁸, assume a tema centrale nello studio delle forme di governo dei Paesi di quell'area.

Per altro verso, le forme di governo dei vari livelli istituzionali risultano strettamente interdipendenti e si influenzano reciprocamente⁴⁹. A titolo d'esempio, è sufficiente rilevare che i processi di riforma che hanno attraversato numerosi Paesi europei agli inizi del millennio si conformano all'esigenza degli Stati nazionali di aumentare il proprio peso politico in Europa, così come in campo internazionale.

⁴⁸ Per uno studio sulle interazioni tra forme di governo e politica estera cfr. per tutti M.R. DE LEO, *Forme di governo e politica estera*, Torino, 2003.

⁴⁹ V. da ultimo le diverse riflessioni raccolte in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018.